



ورقة عمل تحليلية حول :

الموازنة العامة 2016

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

كانون ثاني / يناير 2016

مقدمة

أقر السيد الرئيس محمود عباس الموازنة العامة 2016، يوم السبت الموافق 2016/1/9، من خلال قرار بقانون، وسيق ذلك اعتماد مجلس الوزراء الفلسطيني للموازنة العامة 2016 في جلسته المنعقدة بتاريخ 2016/1/5، وحسب مقترح مشروع قانون الموازنة لسنة 2016 فقد بلغت قيمة الموازنة العامة 2016 مبلغ 4.25 مليار دولار، أي ما يكافئ (16.575) مليار شيكل، منها 3.9 مليار دولار للنفقات الجارية، و350 مليون دولار للنفقات التطويرية.

وستبلغ إجمالي الإيرادات العامة للعام نحو (11,630) مليون شيكل، أي بزيادة قدرها 5.17% عن المخطط في موازنة العام 2015، حيث تتشكل الإيرادات المحلية من بندين أساسيين وهما : جباية محلية، وقدرت بقيمة 3,393 مليون شيكل، وإيرادات من خلال المقاصّة، وقدرت في بقيمة 8,237 مليون شيكل، في حين تشكل الأرصاعات الضريبية مبلغ (441) مليون شيكل.

وبلغت قيمة إجمالي النفقات العامة وصافي الأقرض في موازنة العام 2016 المقدّرة (15,212) مليون شيكل، أي بارتفاع طفيف عن موازنة العام 2015 المقدّرة. حيث تتشكل النفقات العامة من بنود: الرواتب والأجور والتي قدرت بقيمة (7,662) مليون شيكل، والنفقات الجارية الأخرى (التشغيلية، التحويلية، الرأسمالية) والتي قدرت بقيمة (6,700) مليون شيكل، وبند صافي الأقرض بقيمة (850) مليون شيكل.

وتبعا لوجود فارق كبير ما بين مجمل كل من الإيرادات والنفقات المتوقعة، فإن الحكومة قدرت المساعدات والمنح الخارجية في موازنة العام 2016، بمبلغ (3,881) مليون شيكل، وتقسّم المساعدات والمنح الخارجية إلى جزأين: جزء مخصص لدعم الموازنة وقدر بقيمة (2,925) مليون، وجزء مخصص للنفقات التطويرية وقدر بقيمة (956) مليون شيكل.

كما ان الحكومة خصصت مبلغ (975) مليون شيكل لسداد المتأخرات سيتم اقتراضها من البنوك، ورغم اعتماد الحكومة على مساعدات ومنح خارجية لدعم الموازنة، الان تلك المنح والمساعدات المقدرة لا تكفي لسد الفجوة القائمة بين الإيرادات والنفقات، لذا بلغت الفجوة التمويلية في موازنة العام 2016، مبلغ (1,508) مليون شيكل، أي بمعدّل شهري قيمته (125.6) مليون شيكل أي ما يوازي 32 مليون دولار شهريا، حيث أعلنت الحكومة عن نيتها اتخاذ إجراءات تقشفية لتغطية الفجوة التمويلية من خلال خفض النفقات الشهرية بمبالغ تتناسب والفجوة التمويلية القائمة.

في ضوء ما تقدّم، توجد ضرورة لتبني برنامج جدّي للترشيد وخفض النفقات، وإعادة ترتيب الأولويات بحيث تعكس ارادة حقيقية لخفض عجز الموازنة العامة، والسيطرة عليه.

تتكون ورقة العمل التحليلية لموازنة العام 2016 هذه من ثلاثة فصول:

- **الفصل الاول :** يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، بدأ مما ورد من أحكام في القانون الأساسي بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 ، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.
- **الفصل الثاني:** عرض تفصيلي، وتحليلي لمحاور وبنود الموازنة العامة 2016، والتي تم اقرارها واعتمادها من قبل الحكومة.
- **الفصل الثالث :** استعراض للاستخلاصات والتوصيات.

تنويه هام :

بداية يجدر التنويه أننا لسنا أمام قانون للموازنة العامة 2016 بالمعنى القانوني والاقتصادي للمصطلح، فما رشح من بيانات وارقام ومعلومات، هو فقط بيانات رئيسة لبنود الموازنة العامة وبشكل مجمل غير تفصيلي، ولم يتم نشر الموازنة مع قانونها وتفصيلاتها للمواطنين، وما يتوفر هو القرار بقانون وبعض الجداول المالية. كما أن البيانات المتوفرة لا تشمل نصوص تفصيلية تبين الإطار العام الذي سيتم تنفيذ الموازنة على أساسه، وغير ذلك من النواقص.

ورغم ذلك فإن هذه الورقة تتعامل مع ما تم تقديمه، باعتباره قانون للموازنة العامة 2016، وسيتم التحليل بناء على ذلك.

إن البيانات التي تم الحصول عليها كانت من الوثائق التي قُدمت للكتل البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني في شهر كانون اول/ ديسمبر 2015، وما نشرته الحكومة ووزارة المالية من بيانات خاصة بالموازنة العامة 2016، والقرار بقانون الخاص بموازنة 2016.

كذلك فإن التحليل يعتمد على مقارنة بنود الموازنة العامة المقدّرة للعام 2016، مع تلك المقدّرة للعام 2015، وتحديد الانحرافات والفروقات، اضافة الى مقارنة بنود الموازنة العامة المقدّرة للعام 2016، مع الارقام الفعلية المتحققة لتلك البنود في موازنة العام 2015 كلما اقتضت الضرورة ذلك، علما بأن الارقام والبيانات الواردة في الورقة التحليلية مصدرها بيانات وزارة المالية الفلسطينية.

الفصل الأول

الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2016

يراجع هذا الفصل مدى التزام المشروع بالإطار التشريعي الفلسطيني الناظم لإعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة بما فيه، لما لذلك من أهمية وتأثير على كافة بنود الموازنة العامة. بالاطلاع على ما صدر عن وزارة المالية من بيانات متعلقة بموازنة العام 2016، ومقارنة ذلك مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998¹، والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتضمن مشروع الموازنة 2016 (المتاح) قائمة بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تنوي السلطة الوطنية الفلسطينية تحقيقها كلياً أو جزئياً من خلال مشروع الموازنة، ولا الاعتبارات التي حكمت أولويات الإنفاق وحجومها.

2. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2016، حيث لم يتم تقديم مشروع الموازنة الى المجلس التشريعي في بداية شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 2015 وفقاً لأحكام المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة². (إن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام 2015).

3. تم اعتماد السيد الرئيس للموازنة العامة بقرار بقانون في الموعد المحدد، حيث نصت الاحكام القانونية على ان موعد اقرار الموازنة العامة واعتمادها كقانون هو نهاية العام السابق لعام الموازنة³، أي في 2015/12/31، وتم ذلك عملياً في 2016/1/9، من خلال قرار بقانون صادر عن السيد الرئيس، وهذا لا يعني ان الموازنة تمت نقاشها وقرارها في المجلس التشريعي وفقاً للقانون وانهذا للمادة رقم (3) من قانون الموازنة العامة، كذلك لم تأخذ الموازنة حق

¹ قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

² قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (3/أ)

³ قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (3/ج)

المجتمع المدني والمواطن (أكبر مصدر إيرادات للموازنة العامة) بالاطلاع عليها قبل اقرارها، وافقدت الى النهج التشاركي الذي اعلنت الحكومة مررا وتكرارا التزامها به.

4. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2016، على الجداول المؤكد عليها في نص المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية⁴، ومنها:
- أ. جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام.
- ب. جدول يوضح ما للسلطة الفلسطينية وما عليها من ديون أو قروض (داخلية) قصيرة أو طويلة الأجل، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها.
- ت. جدول يوضح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية.

ما أعلن عنه من مشروع الموازنة العامة 2016 لم يظهر سوى البيانات الرئيسية، دون الكشوفات أو البيانات التفصيلية.

5. إن البيانات المتوفرة من مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2016 لم تشر إلى تفصيلات عن الدين العام بأي شكل من الأشكال، أو آلية تسديد القروض وغير ذلك. وفي ذلك مخالفة لنص المادة 55 من قانون الموازنة العامة التي نصت على: "تحدد الموازنة السنوية الحدود العليا للاقتراض الجديد من قبل السلطة الوطنية والسحب المكشوف من البنوك المحلية، وتضع أحكاماً محددة لدفع الفوائد وتسديد أصل الدين الذي يدفع خلال السنة مقابل الدين الإجمالي"⁵

6. غياب الحساب الختامي لموازنات الاعوام : 2011، 2012، 2013، 2014، وبالطبع لن يصدر الحساب الختامي لموازنة 2015 قبيل اصدار السنوات السابقة، يجعل عجلة المساءلة الفعلية على ما تم انفاقه مشلولة كلياً، ولن يتم التحقق من مدى الالتزام بقوانين الموازنات المقررة دون اصدار الحساب الختامي المدقق من ديوان الرقابة المالية والادارية، وعليه يستهجن الفريق الاهلي سياسة ادارة الظهر التي تتبعها وزارة المالية وعدم التزامها بتسليم التقارير المالية النهائية عن السنوات السابقة لديوان الرقابة ليقوم الاخير بتدقيقها واصدار الحساب الختامي الذي لن تصلح مساءلة الحكومة على صرف موازنتها الا من خلاله.

⁴ قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم 21.

⁵ قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم 55.

خلاصة:

توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، وفقاً لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، وكذلك مشكلة في تطبيق القانون في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003.⁶ والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998. أو في نهج الشفافية والمشاركة المجتمعية في دورة اعداد الموازنة العامة، أو في توفرّ البيانات الخاصة بالحسابات الختامية للموازنات السابقة أو التقرير المدقق.

هيكل الموازنة العامة :

وعلى الرغم من اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لموازنة البرامج، إلا أن هيكل الموازنة العامة، ما زال ضمن إطار موازنة البنود، خاصة التقارير المالية الصادرة عن وزارة "المالية والتخطيط"، وهي بنود مجملة مقسمة إلى (رواتب واجور، مساهمات اجتماعية، استخدام السلع والخدمات، النفقات التحويلية، النفقات الرأسمالية، النفقات التطويرية) وهي بنود تحمل أرقام صمّاء دون تفصيلات أو دون الربط بالبرامج أو مدى تحقيق الأهداف، وهذا الأمر يؤدي إلى تغييب مبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة، فعلي سبيل المثال، انفقت وزارة الداخلية والأمن الوطني مبلغ (238,969,000) شيكل⁷ كاستخدام للسلع والخدمات من 2015/1/1 وحتى 2015/11/30، ولكن لا توجد أي تفصيلات عن مبنى تلك النفقات التشغيلية وتوزيعها، وأولوياتها!! وكذا الأمر في باقي مراكز المسؤولية ولباقي البنود، وهنا توجد ضرورة ملحة أن تشمل التقارير المالية تفاصيل مرتبطة بالبرامج. من أجل شفافية أكبر، ستوفر مدخلا لترشيح النفقات، وتطبيق خطة التقشف بشكل فعال.

⁶ القانون الأساسي المعدل للعام 2003، مادة رقم (61).

⁷ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

الفصل الثاني

عرض وتحليل بنود ومكونات قانون الموازنة العامة 2016

وسيتم في العرض الآتي شرح تفصيلي لكل من :

- عرض وتحليل لبيانات الإيرادات المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات المنح والمساعدات المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات النفقات العامة والقضايا ذات الصلة، المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات صافي الاقراض المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات العجز المالي والمتأخرات والتمويل البنكي المقدّر خلال العام 2016.
- عرض وتحليل بيانات الدين العام وقضايا ذات الصلة في موازنة العام 2016.
- عرض وتحليل مخصصات مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، ومكونات القطاعات الاربعة للموازنة العامة.
- عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة 2016:
 - أ. الاحتياطات المالية.
 - ب. موازنة المجلس التشريعي.
 - ت. تخصيص مراكز المسؤولية.
 - ث. النفقات التحويلية.

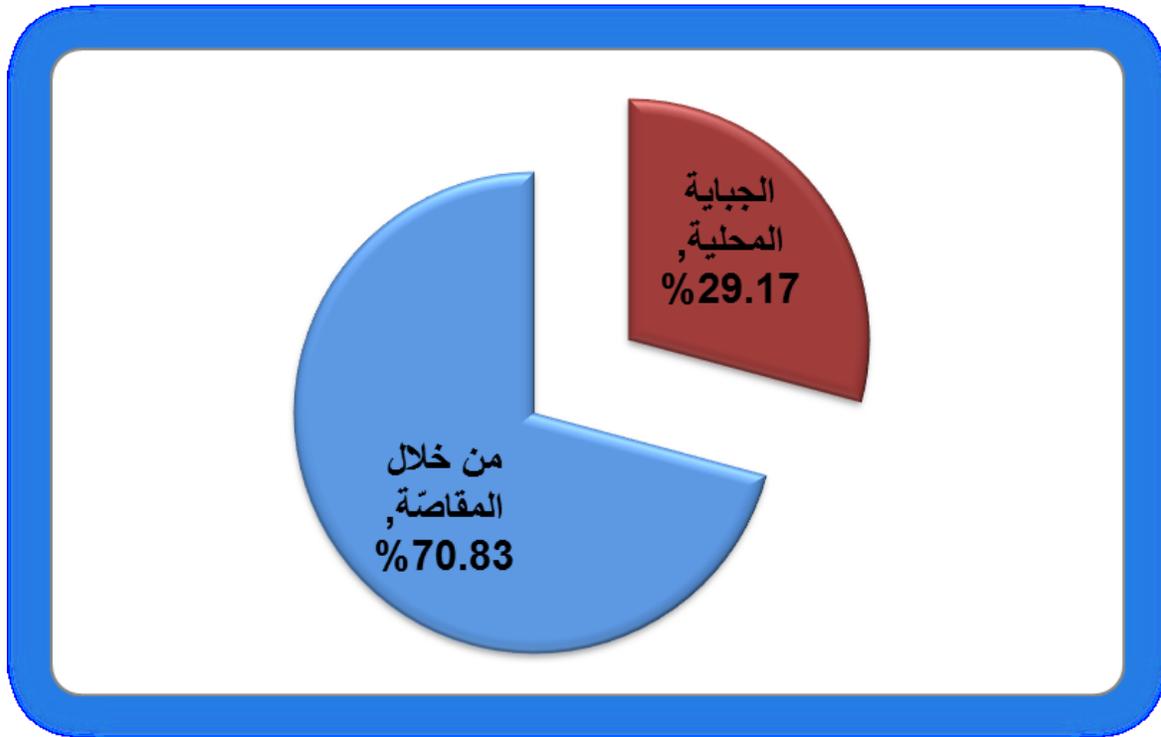
أولاً : الإيرادات المقدّرة

يتوقع أن يبلغ إجمالي الإيرادات العامة للعام 2016 نحو (11,630) مليون شيكل، أي بزيادة قدرها 5.17% عن المخطط في موازنة العام 2015، والذي قدر بـ (11,058) مليون شيكل، وتتشكل الإيرادات المحلية من بندين أساسيين :

- جباية محلية، وقدرت في موازنة العام 2016 بقيمة 3,393 مليون شيكل
 - إيرادات من خلال المقاصّة، وقدرت في موازنة العام 2016 بقيمة 8,237 مليون شيكل.
 - في حين تشكل الارجاجات الضريبية مبلغ (441) مليون شيكل.
- وبالتالي تبلغ قيمة صافي الإيرادات في الموازنة المقدّرة 2016 (11,189) مليون شيكل، في حين قدرت قيمة صافي الإيرادات في موازنة العام 2015 بـ (10,658) مليون شيكل، أي بزيادة قدرها 4.98%.

شكل رقم (1)

نسب بنود الإيرادات العامة في الموازنة العام المقدّرة 2016



ويظهر جدول رقم (1) مقارنة الإيرادات العامة المقدرة في موازنة العام 2016 مقارنة مع المقدّر في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)⁸

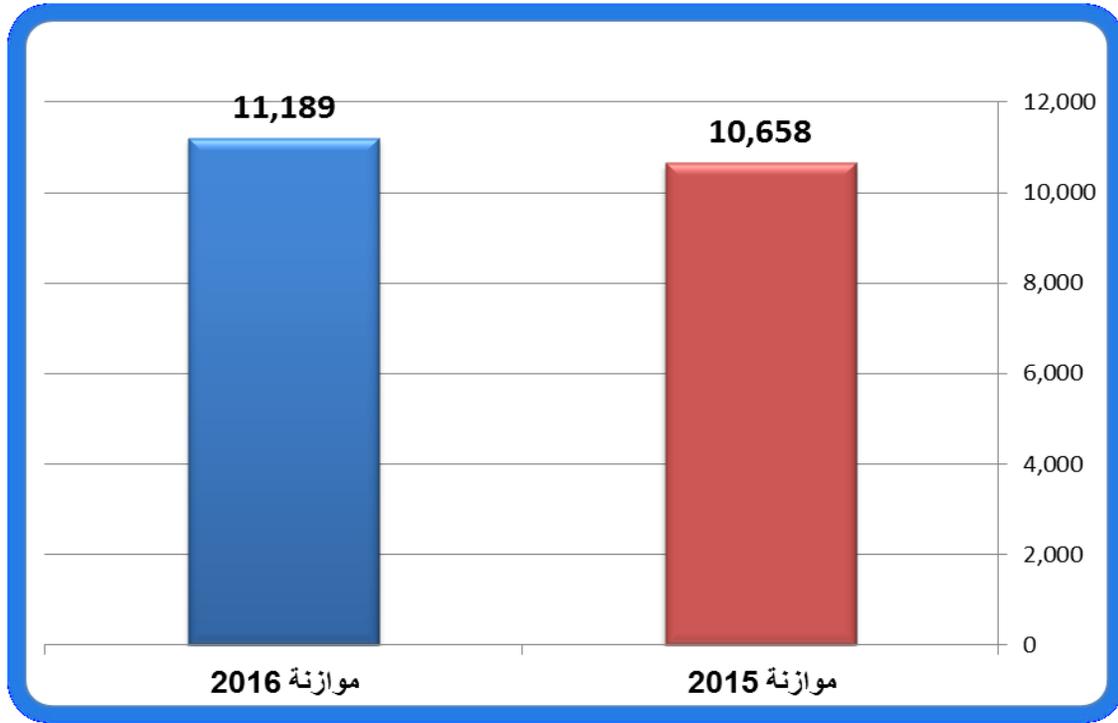
جدول رقم (1)

مقارنة الإيرادات العامة المقدرة في موازنة العام 2016 مقارنة مع المقدّر في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)

البند	موازنة 2015	موازنة 2016	معدل التغيّر %
إجمالي الإيرادات	11,058	11,630	5.17%
ارجاعات ضريبية	400	441	10.25%
اجمالي صافي الإيرادات	10,658	11,189	4.98%
- جباية محلية.	3,290	3,393	3.13%
- من خلال المقاصّة.	7,768	8,237	6.04%

شكل رقم (2)

مقارنة صافي الإيرادات المقدرة في موازنة العام 2016 مع المقدرة في العام 2015



⁸ قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30

ينضح من الجدول رقم (1) ، والشكلين (1+2) ما يلي :

- ان إجمالي الإيرادات العامة في العام 2016، يتوقع أن ترتفع بنسبة 5.17% عن المقدّر في العام 2015.
- سترتفع الارجاجات الضريبية في العام 2016 بنسبة 10.25% عن المقدّر في العام 2015.
- سترتفع قيمة صافي الإيرادات العامة في العام 2016 بنسبة 4.98%. عن المقدّر في العام 2015.
- سبب التباين في ارتفاع نسبة اجمالي الايرادات مع نسبة صافي الايرادات هو ارتفاع نسبة الارجاجات الضريبية، والتي تشكل الفرق ما بين اجمالي الإيرادات وصافي الايرادات وبقيمة جبرية سالبة.
- سترتفع ايرادات المقاصّة في العام 2016 بنسبة 6.04%، عن المقدّر في العام 2015.
- سترتفع الايرادات المحلية في العام 2016 بنسبة 3.13%، عن المقدّر في العام 2015.
- الاعتماد على اموال المقاصّة هو العنصر الحاكم في ايرادات موازنة العام 2016، حيث بلغت نسبة ايرادات المقاصّة (70.83%) من اجمالي الايرادات العامة.

والجدير ذكره ان هناك قضايا عالقة ومرتبطة بقضايا المقاصّة، وانعكاسها كبير على الموازنة العامة ومنها :

- الضرائب الجمركية على الواردات غير المباشرة: يصل حجم الضرائب الجمركية على الواردات غير المباشرة غير المسجلة إلى 150 مليون شيكل سنوياً (ينبغي إعفاء كافة الواردات من التجار الإسرائيليين من الجمارك وليس فقط من ضريبة القيمة المضافة).
- ضريبة الدخل التي تحصّلها اسرائيل عن المواطن الفلسطيني: هنالك أكثر من 250 مليون شيكل لم تُحوّل إلى السلطة الفلسطينية.
- تمنع السلطة الوطنية الفلسطينية من الاطلاع على تقارير ومبالغ ضريبة الأملاك وتسجيل الأراضي ورسوم الرخص في منطقة (C)، بحيث ان الضرائب التي تُجنى من المشاريع الإسرائيلية المُقامة في منطقة (C) يصل حجمها إلى 50 مليون شيكل سنوياً ولا تحوّل إلى السلطة الفلسطينية.

- ضرائب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: قد يصل حجم الضرائب على إيرادات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تُجنى من قِبَل مشغلين إسرائيليين (مثل أورانج وسيلكوم ... الخ.) في بعض المناطق الفلسطينية إلى 150 مليون شيكل سنوياً.
- حصة السلطة من رسوم السفر على المعابر: قد يصل حجم التقاسم النسبي لرسوم السفر عبر المعابر الحدودية إلى 120 مليون شيكل سنوياً.⁹

خلاصة وتوصية :

من خلال تحليل واقع الإيرادات المحلية المتوقعة (جباية محلية + مقاصة) فإن موازنة 2016 تتوقع زيادة في الإيرادات المحلية، ولكن لم توضح أسباب ذلك أو حتى آليات العمل لتحقيق تلك الزيادة، وهل مبنية على مؤشرات علمية ام قياس مع السنوات السابقة. وفيما يتعلق بالمقاصة، فانه هناك قضايا هامة يجب العمل على تحصيلها من الجانب الاسرائيلي، وعدم التسليم بالأمر الواقع نظرا لأهميتها واثرها الكبير على الإيرادات، وتنفيذا لخطة ترشيد النفقات وتعظيم الايرادات، وتخفيض عجز الموازنة.

ملحق إيرادات ونفقات قطاع غزة:

توجد ضرورة ان تتضمن الموازنة العامة 2016 (ملحق) بإجمالي الإيرادات المتحصلة والنفقات الخاصة بقطاع غزة، والنفقات التطويرية، وذلك من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة، وتوفير معلومات دقيقة ورسمية عن حجم الانفاق الرسمي في قطاع غزة.

⁹ الاصلاحات المالية والتحديات، من اصدارات وزارة المالية الفلسطينية 2015.

ثانياً : المنح والمساعدات الخارجية

ما تزال المساعدات والمنح الخارجية تشكل أحد المصادر الرئيسية والهامة لإيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية والتي من الصعوبة بمكان الاستغناء عنها، وما زال تقديم هذه المساعدات مرتين للظروف السياسية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية. ولذلك، فإن عدم وصول أي جزء من هذه المساعدات أو تأخر وصولها كما هو متوقع في مشروع الموازنة العامة 2016، تبعاً للخبرة التراكمية وتحليل السلاسل الزمنية لبند المنح والمساعدات في الموازنات العامة السابقة، سيؤدي حتماً إلى حصول عجز في الموازنة العامة وسيؤدي ذلك إلى آثار سلبية كبيرة مالياً واقتصادياً كما حصل في تنفيذ الموازنات العامة السابقة.

قدّرت المساعدات والمنح الخارجية في موازنة العام 2016، بمبلغ (3,881) مليون شيكل، وتقسم المساعدات والمنح الخارجية إلى جزأين: جزء مخصص لدعم الموازنة، وجزء مخصص لتمويل النفقات التطويرية.

- بالنسبة للجزء الأول تقدّر الموازنة العامة 2016 أن يتم الحصول على (2,925) مليون شيكل لدعم الموازنة، وهو أقل بنسبة 6.25% عن المقدّر في العام 2015 (3,120) مليون شيكل.

علماً بأن ما تم تحقيقه من منح ومساعدات لدعم الموازنة خلال العام 2015، ولغاية تاريخ 2015/11/30، بلغ (2,527.9) مليون شيكل¹⁰، أي ما نسبته 81% فقط من المقدّر، وتبعاً لتقديرات وزارة المالية فإن نسبة المتحقق من المنح والمساعدات لدعم الموازنة العامة 2015، لن تتجاوز (2,748) مليون شيكل مع نهاية العام 2015، أي ما نسبته 88%¹¹.

- بالنسبة للمساعدات المخصصة للنفقات التطويرية فيتوقع الحصول على (956) مليون شيكل، وهو أقل بنسبة 77.72% عن المقدّر في العام 2015 (4,290) مليون شيكل. بسبب دمج اموال اعمار قطاع غزة مع التمويل التطويري في موازنة العام 2015.

¹⁰ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

¹¹ لمحة عن الاداء المالي 2015، وزارة المالية، كانون اول 2015.

- علما بان ما تم تحقيقه من منح للنفقات التطويرية خلال العام 2015، ولغاية تاريخ 2015/11/30، بلغ (303.1) مليون شيكل فقط¹²، أي ما نسبته 7% فقط من المقدّر، وتبعا لتقديرات وزارة المالية فان نسبة المتحقق من المنح والمساعدات لدعم الموازنة العامة 2015، لن تتجاوز (323) مليون شيكل مع نهاية العام 2015، أي ما نسبته 7.5%¹³.

ان موازنة 2016 قللت من الاعتماد على المساعدات والمنح الخارجية، وخاصة فيما يتعلق بالنفقات التطويرية، حيث شهدت النفقات التطويرية عام 2015 تضخما غير عادي بسبب دمج نفقات اعمار قطاع غزة مع النفقات التطويرية، والتي كان للفريق الاهلي تحفظات عليها. كما ان انخفاض نسبة المساعدات والمنح لدعم الموازنة العامة 2016 بنسبة (6.25%) عن المقدّر في العام 2015، وهو توجه واقعي من الحكومة في ضوء الفجوة السنوية ما بين نسبة المساعدات والمنح المقدّرة والتي تتحقق فعليا.

مخصصات اعمار قطاع غزة:

النفقات التطويرية الواردة في مقترح الموازنة العامة 2016، حددت بمبلغ (1,365) مليون شيكل، أي ما يوازي (350) مليون دولار، ولم يتم تضمين مخصصات اعمار قطاع غزة فيها، وهذا توجه جيد من وزارة "المالية والتخطيط"، وفيه استجابة لمطلب الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة، ولكن توجد ضرورة لان يتضمن مقترح الموازنة العامة 2016 ملحق يتضمن تفاصيل عن المخصصات المالية الخاصة بإعمار قطاع غزة، وبشكل شفاف وواضح.

¹² التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

¹³ لمحة عن الاداء المالي 2015، وزارة المالية، كانون اول 2015.

خلاصة:

تم تخفيض الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية لدعم الموازنة وكذلك للنفقات التطويرية، وهذا توجه واقعي من الحكومة، ومع ذلك فان المنح والمساعدات المقدره لكل من الموازنة العامة والنفقات التطويرية بلغت في موازنة العام 2016، مبلغ (3,881) مليون شيكل، وتبعاً لتحليل الموازنات للأعوام السابقة فان هذه المبالغ لم تتوفر بشكل كامل كما هو في المخطط، ويتأثر بالتطورات مرتبط سياسية، فما هي بدائل الحكومة في حال لم تصل تلك الاموال، وخاصة ان النفقات التطويرية تعتمد عليها بشكل كبير؟؟

توصية:

تضمن مقترح الموازنة العامة 2016، رفع قيمة مساهمة الخزينة العامة في النفقات التطويرية الى مبلغ (409) مليون شيكل ، في حين تم الاعتماد في التمويل التطويري بباقي المبلغ (956) مليون شيكل على المانحين، وهو توجه جيد من الحكومة، حيث كانت تقدر مساهمة الخزينة العامة في السنوات السابقة في النفقات التطويرية بمبلغ (50) مليون دولار فقط، والباقي يتم الاعتماد عليه من التحويل لمانحين، وتاريخياً لم يتم الالتزام به من قبل المانحين، ويوصي الفريق الاهلي بأن تكون اولوية الانفاق التطويري على مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي في فلسطين (التربية والتعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعية)، وان يتم ترشيد النفقات ضمن خطة قائمة على دراسة علمية تحقق التوازن بين الاولويات.

ثالثا : تحليل النفقات

بلغت قيمة اجمالي النفقات العامة وصافي الاقراض في موازنة العام 2016 المقدرة (15,212) مليون شيكل، اي بارتفاع، وان كان طفيف، عن موازنة العام 2015 المقدرة، والتي بلغت (15,085) مليون شيكل، والجدول المرفق يوضح تفاصيل النفقات المقدرة.

جدول رقم (2)

مقارنة اجمالي النفقات وصافي الاقراض في موازنة العام 2016 مقارنة الموازنة المقدرة في العام 2015 (مليون شيكل)

نسبة التغير	الموازنة المقدرة 2016	الموازنة المقدرة 2015	البند
%	مليون شيكل	مليون شيكل	
0.84%	15,212.0	15,085.0	اجمالي النفقات
0.59%	7,662.0	7,617.0	- الرواتب والاجور
-5.41%	2,325.0	2,458.0	- النفقات التشغيلية.
4.65%	4,321.0	4,129.0	- نفقات تحويلية
-32.50%	54.0	80.0	- نفقات رأسمالية
6.25%	850.0	800.0	- صافي الاقراض

جدول رقم (3)

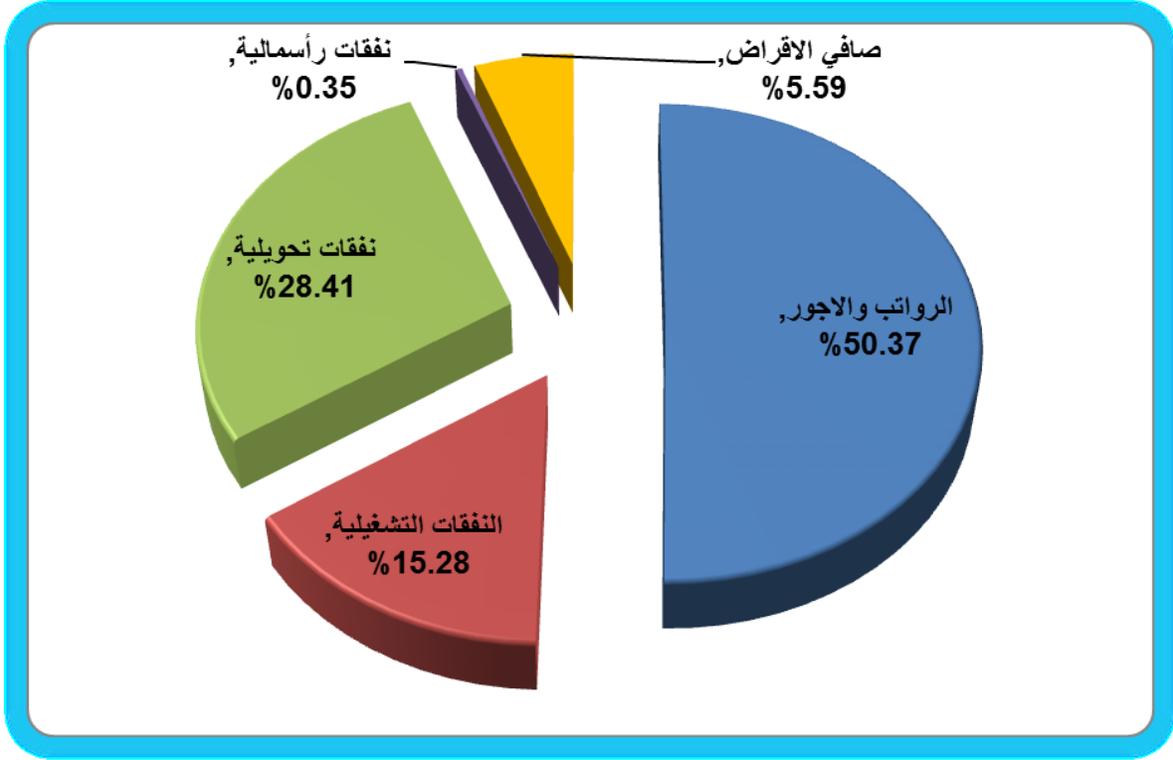
هيكلية النفقات العامة وصافي الاقراض ونسب بنودها في موازنة العام 2016 "مليون شيكل"

البند	الرواتب والاجور	النفقات التشغيلية	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	صافي الاقراض
المبلغ	7,662.0	2,325.0	4,321.0	54.0	850.0
النسبة	%50.37	%15.28	%28.41	%0.35	%5.59

- ملاحظة : نسبة صافي الاقراض المقدرة هي عمليا اقل بكثير عن الفعلية، حيث تجاوز صافي الاقراض الفعلي مبلغ المليار شيكل في كل من موازنة العام 2014، والعام 2015.

شكل رقم (3)

نسب بنود اجمالي النفقات وصافي الإقراض



من خلال تحليل الجدولين رقم (2+3) والشكل رقم (3) نلاحظ ما يلي :

- قيمة الارتفاع المقدّر في النفقات العامة وصافي الإقراض طفيف، ولم يتجاوز في مجمله نسبة (0.84%) مقارنة مع الموازنة المقدّرة 2015، وهذا توجّه جيّد، ولكن لا يلبّي خطة قادرة على سدّ الفجوة التمويلية التي أعلنت عنها الحكومة، والفريق يعتقد ان الحكومة بحاجة الى برنامج ترشيد شامل للنفقات العامة سيتم نقاشها بالتفصيل، في حال العمل بها، سيتم تخفيض النفقات بنسب دالة احصائيا. (مرفقة في خطة التقشف والترشيد)
- صحيح ان المشروع يشير الى انخفاض في النفقات التشغيلية في موازنة 2016 المقدّرة مقارنة بموازنة العام 2015 المقدّرة، وهذا توجه جيد، العمل على تخفيض هذا البند بأكثر من ذلك، لكن تحليل الموازونات للسنوات السابقة يشير الى ان الانفاق الفعلي يفوق المقدّر على بند النفقات التشغيلية، وهذا بدوره يفقد الارقام المقدّرة قيمتها ومضمونها.
- هناك ارتفاع في النفقات التحويلية في موازنة 2016 المقدّرة مقارنة بموازنة العام 2015 المقدّرة، وبنسبة (4.65%)، وهو جيد اذا كان موجه لدعم واسناد المواطنين القاطنين في

المناطق المهددة بالإجراءات والسياسات الاسرائيلية، والحالات الاجتماعية الاكثر فقرا، وذوي الاعاقة والفئات الاكثر تهميشا، ولكن بالتطبيق العملي هناك نفقات مالية بمئات ملايين الشواكل تدخل تحت بند "النفقات التحويلية" ولا يوجد بها ايضاحات، ولا تخضع لوزارة الشؤون الاجتماعية، وتوجد مشكلة بمستوى شفافتها، وكذلك بالمساءلة عليها.

خلاصة وتوصية:

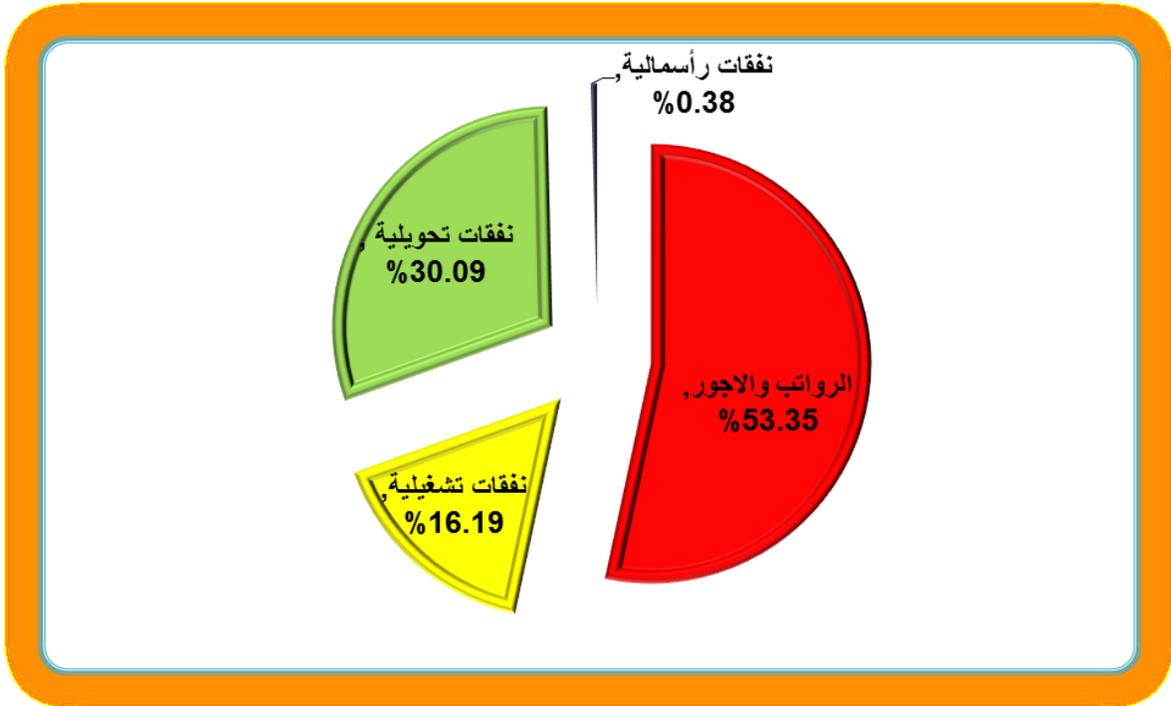
الارتفاع على النفقات العامة المقدرة في موازنة العام 2016 طفيف، ولكن يمكن العمل على خفض النفقات العامة، من اجل ردم الفجوة القائمة بين الايرادات والنفقات، ومن اجل التخفيف من عجز الموازنة العامة، ويوصي الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة بضرورة اعتماد برنامج خطة للترشيد والتقشف التي يقترحها الفريق الاهلي والتي تعمل على تخفيض النفقات بمنهجية علمية قائمة على دراسة وتحليل معمق لبنود الموازنة العامة.

الرواتب والاجور

ما يزال هذا البند يشكل نصيب الأسد في باب النفقات في الموازنة العامة الفلسطينية على مدار سنواتها المختلفة؛ إذ يشكل 50.37% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض في الموازنة العامة 2016، ويشكل نسبة (53.35%) من إجمالي النفقات الجارية المقدرة في موازنة العام 2016، كما أن هذا البند تجاوز نصف النفقات الجارية على مدار سنوات الموازنة العامة الفلسطينية. ويتضح مدى ضخامة تكلفة الرواتب والأجور عند مقارنتها مع نظيرتها في الموازنات العامة في بعض الدول المجاورة، وايضا من خلال مقارنة بند الرواتب والاجور مع باقي بنود النفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما يظهر في الشكل المرفق.

شكل رقم (4)

نسبة الرواتب من اجمالي النفقات الجارية



وتبعاً لأهمية هذا البند واستحواذه على النصيب الأكبر من الموازنة العامة، تم العمل على تحليل أعداد الموظفين في القطاع العام ومقارنتها مع فاتورة الرواتب لتحديد متوسطات الرواتب والاجور، اعتماداً على بيانات وزارة المالية الفلسطينية المحدثة لغاية نهاية العام 2014.

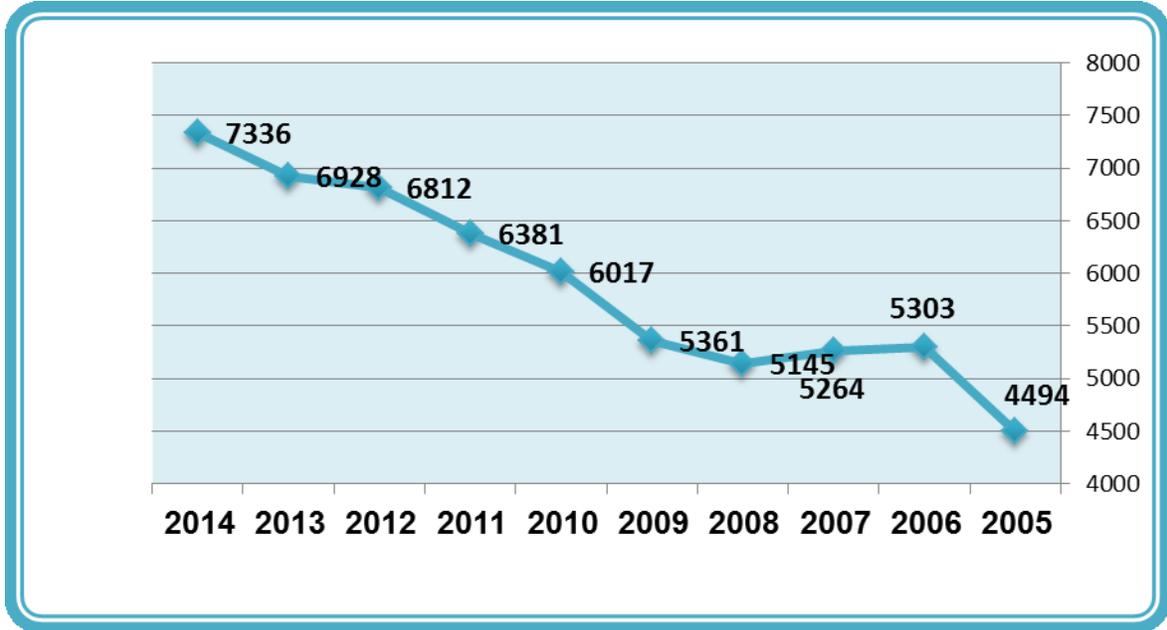
جدول رقم (4)

بيانات واعداد الموظفين وفاتورة الرواتب (بالمليون شيكل)¹⁴

السنة	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عدد الموظفين	178546	163573	144380	142937	147726	150400	153053	154218	154356	155682
نسبة التغيير	%37	%8-	%12-	%1-	%3	%2	%2	%1	%0	%1
فاتورة الرواتب (بالمليون شيكل)	4494	5303	5264	5145	5361	6017	6381	6812	6928	7336
نسبة التغيير	%15	%18	%1-	%2-	%4	%12	%6	%7	%2	%6

شكل رقم (5)

الارتفاع في فاتورة الرواتب في السنوات العشر الاخيرة (بالمليون شيكل)



ويلاحظ من الجدول والشكل أعلاه بان عدد موظفي القطاع العام قد ازداد في معظم السنوات. أما السنوات الذي انخفض فيها فكان بسبب الانقسام في عام 2007 والذي أعقبه إنهاء خدمات أعداد من الموظفين لاعتبارات قانونية وأمنية. وينطبق هذا الاستنتاج على حجم فاتورة الرواتب. وكما يلاحظ إن الزيادات السنوية خلال هذه الفترة بقيت في نطاق محدود وناجم عن غلاء المعيشة

¹⁴ الاصلاحات المالية والتحديات، من اصدارات وزارة المالية الفلسطينية 2015.

والعلاوات العائلية. وربما يعود سبب الزيادة المحدودة في عدد الموظفين وفاتورة الرواتب في السنوات الخمس الأخيرة إلى تطبيق قاعدة الصفر في صافي التعيين (عدد الموظفين الجدد يجب أن يساوي عدد الموظفين المتقاعدين والمستقيلين) في القطاع المدني باستثناء وزارتي التربية والتعليم والصحة بضغط من المؤسسات الدولية والدول المانحة.

في المقابل، يمكن إرجاع الزيادة الكبيرة في حجم الرواتب في عامي 2005-2006 إلى تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية المعدل. وكذا الأمر عند استحقاق الترقيات في موازنة 2010، وترجع الزيادة في رواتب 2014 إلى كلفة الاتفاقات التي وقعتها الحكومة في نهاية عام 2013 مع نقابة الموظفين واتحادي المهندسين والمعلمين وترقيات الأجهزة الأمنية .

ويشير جدول صادر عن وزارة "المالية والتخطيط" في نهاية العام 2015، ومحدثة بياناته لنهاية تشرين ثاني 2015، الى ان عدد الموظفين في القطاع العام بلغ (155,473) موظف، منهم (65,558) عسكري.¹⁵

واعتمادا على هذا الجدول الصادر عن وزارة "المالية والتخطيط" والمتضمن اعداد الموظفين بدقة ولغاية نهاية تشرين ثاني 2015، ومن خلال بيانات التقرير المالي الشهري التراكمي لوزارة المالية الفلسطينية المحدث لغاية 2015/12/29¹⁶، يمكن احتساب متوسط الرواتب والاجور من خلال المعادلة التالية : فاتورة الرواتب لشهر 2015/11 ÷ عدد الموظفين (تحديث شهر 2015/11) = متوسط الرواتب في القطاع العامة (بشقيه المدني والامني)

614.9 مليون شيكل ÷ 155,473 موظف = (3,955) شيكل.

ومن أجل توكيد المعلومة، تم اعادة ذات المعادلة واعتمادا على الجدول رقم (4) السابق الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية لأعداد الموظفين في العام 2014، وبقسمة مبلغ فاتورة الرواتب المتحققة في العام 2014¹⁷، تبعا لبيانات وزارة المالية المتوفرة، على عدد الموظفين الرسمي المرفق في الجدول، نجد ما يلي :

¹⁵ لمحة عن الاداء المالي 2015، وزارة المالية، كانون اول 2015.

¹⁶ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29

<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

¹⁷ التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/1/20

<http://www.pmf.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf>

فاتورة الرواتب ÷ عدد الموظفين ÷ 12 (شهر) = متوسط الرواتب في القطاع العامة (بشقيه المدني والامني)

7336 مليون شيكل ÷ 155682 موظف ÷ 12 شهر = (3926.8) شيكل !!!

فهل هذا المبلغ يساوي حقيقة متوسط رواتب موظفي القطاع العام في فلسطين! الاجابة الاحصائية المباشرة تؤكد ذلك، ولكن على ارض الواقع متوسط رواتب موظفي القطاع العام اقل من ذلك. وهذا الرقم اعلى بكثير من متوسط الاجور في الوظيفة العمومية في فلسطين، وتبعاً لهذا التحليل لأعداد الموظفين وفاتورة الرواتب تطفو على السطح تساؤلات هامة:

- هل هناك فعلاً موظفين خارج التشكيلات الإدارية لمراكز المسؤولية ويتقاضون رواتب من خزينة السلطة؟
- أم ان هناك رواتب واجور مرتفعة جداً لبعض الفئات، استطاعت ان ترفع من متوسطات الرواتب والاجور؟؟
- ام كلا السببين معاً؟
- أم ان هناك اسباب اخرى؟؟!! كلها اسئلة هامة برسم الاجابة من الحكومة ووزارة المالية والتخطيط، لان غياب الشفافية فيها مدخل لتساؤلات عديدة، وتغييب للشفافية في ادارة المال العام.

رواتب ومكافآت والخبراء والمستشارين :

توجد ضرورة ان تتضمن الموازنة العامة تفصيلات عن رواتب ومكافآت موظفي القطاع العام من الفئات الخاصة والخبراء والمستشارين واعدادهم، والتي لا تخضع رواتبهم لقانون الخدمة المدنية، وملحقاته المالية، من اجل شفافية هذا البند، وادراجه بشكل جدي في خطة ترشيد النفقات والتشفيف.

خلاصة:

يلاحظ أن بند الرواتب والأجور ما زال يثقل كاهل الموازنة العامة، وبحاجة الى "تنقية" وشفافية ووضوح اكبر، خاصة وانه يشكل الوزن النسبي الاكبر للنفقات في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحيط به هالة من الغمض خاصة في اعداد الموظفين خارج التشكيلات الادارية المعتمدة، او مقدار بعض الرواتب لفئات معينة.

توصية:

يوصي الفريق الاهلي بضرورة تشكيل فريق مهني لمراجعة فاتورة الرواتب واعداد الموظفين ومعدل الرواتب الحقيقي، والتي تتضمن تحليل معمق لتحديد الاختلالات واعداد توصيات، في حال تطبيقها سيكون لها انعكاسات ايجابية على ترشيد النفقات من جهة، وتطبيق لمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة من جهة ثانية. وهنا يطلب الفريق الأهلي من ديوان الرقابة المالية والادارية أن يجري تدقيقاً على جميع أسماء الموظفين المدنيين والعسكريين والتأكد من وجودهم على رأس عملهم ومن حقيقة الرواتب التي يحصلون عليها.

رابعاً : صافي الإقراض

صافي الإقراض Net Lending هو المصطلح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للجهات و للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات و جهات التوزيع الفلسطينية¹⁸، وغيرها من البنود الأخرى، بعضها معلوم الملامح والآخر مبهم. ومنذ بدء العمل بهذا المصطلح "صافي الإقراض"، اضحى عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة ومعضلة عصية على الحل الجذري، فالأصل هو أن لا يكون هناك بند كهذا في الموازنة العامة، وتعود هذه المشكلة إلى تخلف بعض الاطراف الفلسطينية مثل الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة بشكل أساس.

ومن خلال التحليل التاريخي لـ(صافي الإقراض) منذ البدء برصده بشكل دقيق فقد استهلك في الاعوام من 2003 ولغاية 2014، مبلغ (3,584.4) مليار دولار، أي ما يكافئ (13,620.72) مليار شيكل، وبلغ معدل نسبة صافي الإقراض من اجمالي نفقات الموازنة العامة (11.31%) على مدار الاثنتي عشر عاما الماضية.

وعلى الرغم من كون صافي الإقراض يستنزف الموازنة العامة منذ سنواتٍ طوال، الا ان النزيف ما زال متدافقا، وشهد في الاعوام الاخيرة ارتفاعا حادا بعد نجاح نسبي للحكومة في تقنينه عام 2011، وعلى الرغم من تحوّل معظم البلديات وشركات توزيع الكهرباء الى نظام الدفع المسبق، واجراءات الحكومة ووزارة المالية للسيطرة على "صافي الإقراض" الى ان النتائج الفعلية على الارض تشير الى عكس ذلك.

ففي العام 2014، قدّرت وزارة المالية صافي الإقراض بمبلغ (600) مليون شيكل، ولكن على ارض الواقع تم انفاق (1,022) مليون شيكل، أي بزيادة عن المخطط نسبتها (170.38%)، وعلى الرغم من رسائل وتوصيات الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة حول خطورة صافي الإقراض واستنزافه لموارد الموازنة العامة، وضرورة تقنينه والسيطرة عليه، الا ان وزارة المالية الفلسطينية قدّرت صافي الإقراض في موازنة العام 2015 بمبلغ (800) مليون شيكل، وبنسبة زيادة قدرها (33.3%) عن المقدّر في موازنة العام 2014، ولكن على ارض الواقع كانت الانفاق الفعلي اكبر!! حيث بلغ

¹⁸ جلسة طاولة مستديرة – معضلة صافي الإقراض الى اين ؟ - معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس" 2015

صافي الاقراض الفعلي لغاية 2015/11/30، (1,073.4) مليون شيكل¹⁹!! في احد عشر شهرا من عمر موازنة العام 2015، وبمعدل شهري بلغ (97.58) مليون شيكل، وتبعاً لهذا المعدل فان صافي الاقراض سيربو في نهاية العام 2015 عن مليار ومائة وسبعين مليون شيكل!!
وقدّر صافي الاقراض في موازنة العام 2016 بـ (850) مليون شيكل، في حين قدّر في موازنة العام 2015 بمبلغ (800) مليون شيكل، وفي موازنة العام 2014 قدّر بـ (600) مليون شيكل.

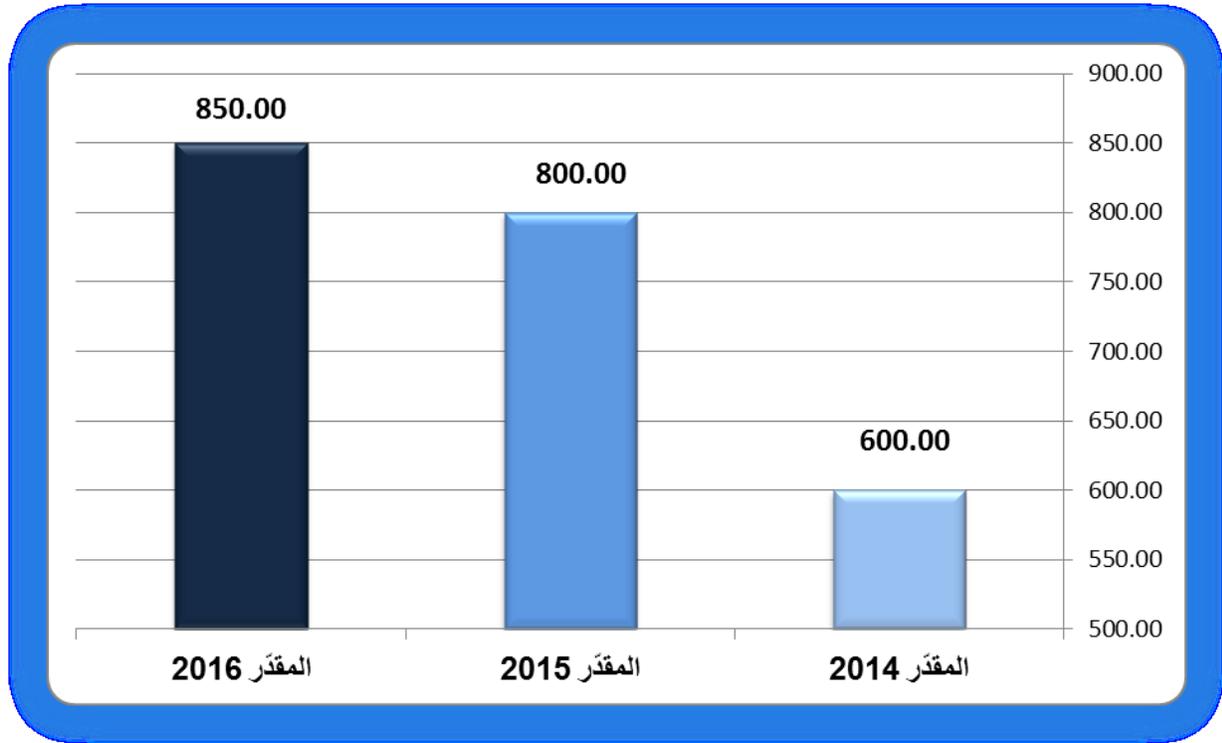
جدول رقم (5)

مقارنة (صافي الاقراض) المقدّر خلال الاعوام 2014-2016 "مليون شيكل"

المقدّر موازنة العامّة 2016	المقدّر في موازنة 2015	المقدّر في موازنة 2014	البند
850.00	800.00	600.00	صافي الاقراض

شكل رقم (6)

مقارنة (صافي الاقراض) المقدّر خلال الاعوام 2014-2016 "مليون شيكل"



¹⁹ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

تسويات الهيئات المحلية :

توجد ضرورة لشفافية اكبر في موازنة العام 2016، وافصح فيما يتعلق بالتسويات ما بين وزارة المالية والحكم المحلي وسلطة الطاقة من جهة والهيئات المحلية من جهة اخرى، فيما يتعلق بالديون المترتبة عليها، والمقتطعة شهريا من ايرادات الموازنة العامة عبر صافي الاقراض، وان لا يتم الخلط بين حقوق البلديات من ضريبة الاملاك وايرادات النقل والموصلات، ومع ديون بعض البلديات، فلا يوجد أي سبب للضبابية القائمة حاليا، ويجب ان تكون قضايا الديون على الهيئات المحلية واضحة ومحددة، ولها جدولة متفق عليها، دون ان تدفع بعض البلديات ثمن عدم التزام بلديات اخرى، الامر الذي يؤثر سلبا على اداء ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ويخلق حالة خلط غير مبررة.

خلاصة :

توجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المخصص لصافي الإقراض (850 مليون شيكل، وعلى أي البنود سيصرف، وبناء على أي معايير، وذلك لضمان شفافية الموازنة. علما بأن هذا البند له تأثير واضح على الموازنة العامة، وفي الاعوام الاخيرة به تزايد مضطرد، وتحيط به حالة غموض كبيرة، وهو مصدر لاستنزاف الموازنة العامة دون تفاصيل، وفي كل عام تكون القيمة الفعلية اكبر من المخصص وبشكل غير طبيعي. وترشيده ام هام جدا في خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.

توصية :

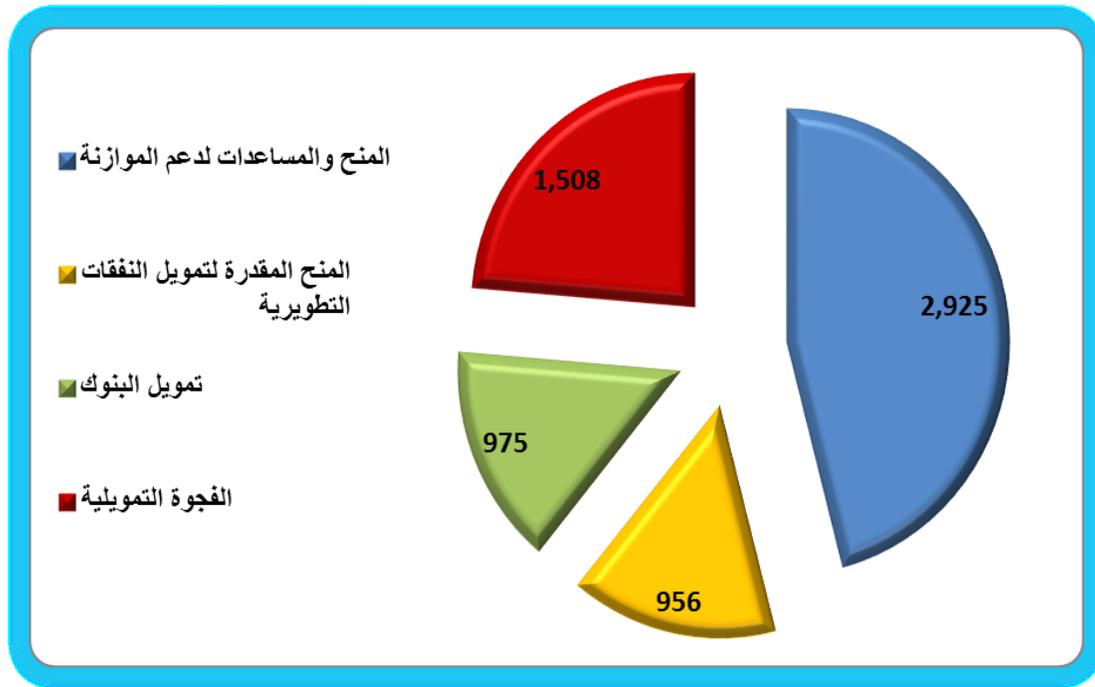
صافي الاقراض بند يجب ان لا يكون في الموازنة العامة، وهو استنزاف غير منطقي للموازنة العامة، وهنا توجد ضرورة لإيضاح سبب عدم قدرة الحكومة على لجم جماح "صافي الاقراض" رغم ضرورة ذلك، وهذا ما أكدته ايضا الحكومة ووزارة المالية في كل محفل، واعلنت صراحة التزامها بتخفيضه!! وتوجد ضرورة لمساعدة وزارتي المالية والحكم المحلي عن سبب ذلك، وتفعيل مبدأ الشفافية في هذا البند، وعن طبيعة التسويات مع البلديات والهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء وغيرها، ويجب التشدد في التعامل مع هذا الملف الهام نظرا لاثره الكبير في تحقيق خطة التقشف وترشيد النفقات.

خامسا : العجز والمتأخرات

تتوقع الموازنة العامة للعام 2016 أن يبلغ العجز الاجمالي قبل التمويل (5,388) مليون شيكل، منها (4,023) مليون شيكل عجز جاري، بالإضافة الى (409.5) مليون شيكل نفقات تطويرية من الموازنة العامة، و (955.5) مليون شيكل للتمويل التطويري. كما تشير بيانات الموازنة العامة 2016 الى ان صافي التمويل من البنوك (975) مليون شيكل لسداد صافي المتأخرات، وابقى مقترح موازنة 2016 على مبلغ (1,508) مليون شيكل كفجوة تمويلية! واعلنت الحكومة "انها ستتخذ اجراءات تقشفية لتغطية الفجوة التمويلية، من خلال خفض النفقات الشهرية بمبالغ تتناسب والفجوة التمويلية"²⁰، وعلى الرغم من ان موازنة العام 2015، تضمنت ذات الفجوة التمويلية، واعلنت الحكومة في حينها " انها ستتخذ اجراءات تقشفية لتغطية الفجوة التمويلية"، الان ذلك لم يتم تبعا لبيانات وزارة المالية الفلسطينية المعلنة في تقريرها الشهري التراكمي المحدث بتاريخ 2015/11/30، ولم تُؤت خطة الحكومة أكلها. ويظهر الشكل رقم (1) العجز المقدّر، والبدائل المقترحة في الموازنة لسد العجز.

شكل رقم (1)

مكونات عجز الموازنة العامة 2016، وبدائل السداد (بالمليون شيكل)



²⁰ جلسة مجلس الوزراء رقم (82) بتاريخ : 2015/12/2

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID=30679>

فهل تمتلك الحكومة رؤية جديدة لخطة التقشف في العام 2016؟ من اجل ردم الفجوة التمويلية، وهل خطتها تختلف عن خطة العام 2015؟

خلاصة وتوصية:

في ضوء تضمّن موازنة العام 2016 لعجز مالي مركّب، وفي ضوء وجود فجوة تمويلية كبيرة نسبياً، وفي ظل اعلان الحكومة عن خطة تقشف، وعملياً تم الاعلان عن تلك الخطة في موازنة العام 2015، دون نتائج ذات اثر ملموس، حيث لم تُؤتِ خطة الحكومة أكلها، لذا يوصي الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة باعتماد برنامج ترشيد وتقشف بمنهجية علمية قائمة على رؤية تحليلية من اجل ردم الفجوة التمويلية في موازنة العام 2016، وتشارك في بلورت البرنامج جميع الاطراف ذات العلاقة بما فيها الفريق الاهلي لشفافية الموازنة، خاصة في ظل ازمة مالية متصاعدة تعاني منها الموازنة العامة، ووجود عجز مزمن فيها، وضرورة العمل على ترشيد النفقات بشكل علمي - عملي وله اثر واضح على تخفيض النفقات وبالتالي العجز المالي.

المتأخرات:

قدرت المتأخرات في الموازنة العامة 2015 بـ (975) مليون شيكل، حيث اعتمدت الموازنة على تمويل بنكي لسداد المتأخرات. لا توجد تفصيلات على أي اساس تم احتساب المتأخرات 975 مليون شيكل!! حيث بلغت قيمة صافي المتأخرات في موازنة العام 2015، وحتى تاريخ 2015/11/30 (2,488.9) مليون شيكل.²¹

وعلى الرغم من الضرر الكبير الذي قد تلحقه المتأخرات في عمل القطاع الخاص، إلا أن الموازنة العامة للعام 2015 لم تضع آلية لتسديد المتأخرات التراكمية، سوى أنه سيتم تسديد (975) مليون شيكل للمتأخرات في العام 2016 من خلال تمويل بنكي.

إن التبعات المختلفة الناجمة عن هذه المتأخرات ستبقى مأخذاً كبيراً على مشروع الموازنة العامة. إضافة إلى ذلك فإن ترك المتأخرات دون وضع اليات واضحة للسداد هو مخالفة صريحة لنص المادة (53) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والتي تنص على

²¹ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

"تلغى المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية في حسابات الوزارات والمؤسسات العامة في الحادي والثلاثين من كانون أول (ديسمبر) من السنة المالية ويدرج أي التزام غير مدفوع ضمن موازنة العام القادم وله الأولوية" ، حيث يجب أن تعطى هذه المتأخرات الأولوية في الصرف في بداية العام.²²

تمويل البنوك (الاقتراض من البنوك):

قَدّر التمويل البنكي في الموازنة العامة 2016 بـ (975) مليون شيكل، ولكن لم يتم التوضيح ما هي الاليات او الضمانات، او قيمة الفوائد المترتبة على ذلك!! ولم يتم نشر سوى رقم مقابل تمويل البنوك وهذا يخالف مبدأ الشفافية، خاصة وان موازنة العام 2015 تضمنت ايضا تمويل بنكي بقيمة (1,170) مليون شيكل.

خلاصة :

يبدو ان الاقتراض من البنوك اضحى بند ثابت في الموازنات العامة!! لذا توجد ضرورة لنشر تفاصيل عن الاقتراض من البنوك، وما هي الفوائد التي تدفع مقابلها، وما هي رؤية الحكومة لسداده؟ ومع أي البنوك سيتم ووفق أي شروط؟ كلها اسئلة هامة توجد ضرورة لتوضيحها من قبل الحكومة من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة، خاصة وان التمويل البنكي بلغ اكثر من 2 مليار شيكل في موازنتي 2015 و 2016.

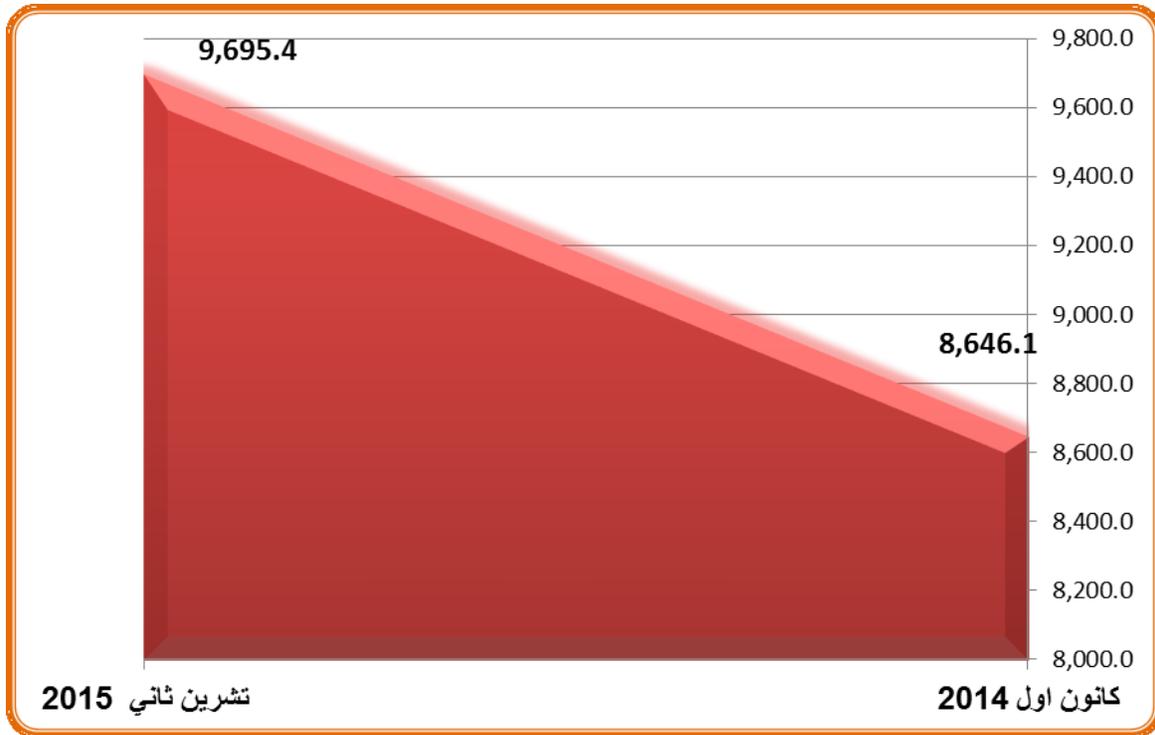
²² قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم 53 .

سادسا: الدين العام

لا توجد تفاصيل في بيانات الموازنة العامة 2016 عن الدين العام على اهميته، خاصة انه ارتفع حتى تاريخ 2015/11/30 بشكل لافت، وبلغ (9,695.4) مليون شيكل.²³ علما بان مبلغ الدين العام كان (8,646.1) في 2014/12/31²⁴، أي انه ارتفع خلال احد عشر شهرا من موازنة العام 2015 بمقدار (1,049.3) مليون شيكل!!

شكل رقم (7)

شكل مقارنة للدين العام في نهاية شهري كانون اول 2014 وتشرين ثاني 2015



²³ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29

<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

²⁴ التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/1/20

<http://www.pmf.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf>

جدول رقم (6)

مقارنة مكونات وبنود الدين العام كانون اول 2014 وحزيران 2015 - مليون شيكل²⁵

تشرين ثاني 2015	كانون اول 2014	البند
مليون شيكل	مليون شيكل	
9,695.4	8,646.1	مجموع الدين العام
5,578.7	4,399.4	أ. الدين المحلي
3,154.0	2,460.9	- قروض البنوك
1,546.6	1,180.5	- تسهيلات بنكية
825.8	705.7	- قروض هيئة البترول
52.3	52.3	- قروض مؤسسات عامة اخرى
4,116.7	4,246.7	ب. الدين الخارجي
2,399.2	2,421.7	- المؤسسات المالية العربية
1,309.4	1,356.4	- المؤسسات الدولية والاقليمية
408.1	468.6	- القروض الثنائية

الدين العام - المتأخرات - صندوق التقاعد:

توجد ضرورة ان تتضمن موازنة 2016، تفاصيل عن اليات التعامل مع ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الدين العام- المتأخرات- والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات) كون العلاقة بين القضايا الثلاث عضوية ومتراصة، ولها تأثير كبير على الواقع الفلسطيني، وعلى مستقبل المشهد الاقتصادي الفلسطيني ايضا. خاصة وان الدين العام بلغ مستويات مرتفعة عن السنوات السابقة، وبلغت قيمته في 2015/11/30 مبلغ (9,695.4) مليون شيكل²⁶، وبلغت قيمة صافي المتأخرات في موازنة 2015

²⁵ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf

²⁶ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf

حتى تاريخ 2015/11/30 مبلغ (2,488.9) مليون شيكل.²⁷ كذلك توجد ضرورة ان تفصح وزارة "المالية والتخطيط" عن اسباب "تسييل" أصول صندوق التقاعد والمعاشات لسداد الرواتب التقاعدية المستحقة شهريا، وضرورة توفير بيانات كاملة عن مستويات الاقتراض من الصندوق واليات السداد تبعا لحجم المديونية، لضمان ديمومة الصندوق، خاصة وان تسييل اصول الصندوق يضرب صميم فكرة الاستثمار فيه.

- تحويلات هيئة التقاعد :

تضمّن مقترح الموازنة العامة 2016، التزام وزارة المالية الفلسطينية بزيادة الدفعة الشهرية لهيئة التقاعد من 10 الى 20 مليون شيكل شهريا، للحفاظ على ديمومة صرف المخصصات التقاعدية²⁸، ولكن لم يتم التطرق الى طبيعة العلاقة ما بين الموازنة العامة وصندوق التقاعد، وكم الديون المترتبة على الحكومة من خلال اقتراضها من صندوق التقاعد والمعاشات، وتوجد ضبابية كبيرة تحيط بشفافية تلك المعلومات، لذا توجد ضرورة كبيرة لشفافية اكبر فيما يتعلق بالوضع المالي لصندوق التقاعد والمعاشات، وحجم مديونية الحكومة، ولا يجوز ترحيل المشكلة عاما بعد عام دون شفافية كاملة لتلك العلاقة، خاصة وان الاعوام السابقة لم تتضمن انتظم في تحويل الدفعات الشهرية لهيئة التقاعد والمعاشات.

خاصة وانه تم اصدار ملحق للموازنة العامة 2014، من خلال "قرار بقانون" صادر عن السيد الرئيس محمود عباس بتاريخ 2015/1/18 ، وبناء على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2015/12/30، "بإضافة بند بقيمة مائة مليون شيكل على مركز مسؤولية المتقاعدين بند رقم (271)، لدفع، رواتب المتقاعدين العسكريين لشهر 11، وكافة الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة بهذا الخصوص"²⁹. ولم يتم التوضيح عن اسباب العجز في ذاك البند، وهنا توجد ضرورة لتوفير شفافية حول هذا المبلغ الذي تمت اضافته لبند رقم (271) الخاص بمركز مسؤولية المتقاعدين، ومن اين تم تحويله وعلى حساب أي من بنود الموازنة الاخرى، خاصة في ظل عجز الموازنة العامة المزمّن، وعدم ايفاء الحكومة بكامل التزاماتها في القضايا ذات الشأن الاجتماعي.

²⁷ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

²⁸ جلسة مجلس الوزراء رقم (82) بتاريخ : 2015/12/2

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID=30679>

²⁹ قرار بقانون رقم (2) للعام 2015، بشأن محق قرار بقانون رقم (2) للعام 2014، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014.

خلاصة :

يلاحظ أن هناك إشكالية في شفافية الموازنة فيما يتعلق بطبيعة الدين العام، حيث لم تتطرق موازنة العامة 2016، لتفاصيله، وما هي آليات السداد، والاعتبارات والمعايير التي سيتم اعتمادها لذلك.

خلاصة وتوصية:

لم تتضمن الموازنة العامة 2016 تفاصيل عن صندوق التقاعد والمعاشات، ووا مستوى الاقتراض من الصندوق من قبل الحكومة، وتوجد ضرورة كبيرة لتعزيز شفافية صندوق التقاعد، ونشر التقارير السنوية الخاصة به.

توصية:

ضرورة ان تفصح وزارة "المالية والتخطيط" عن اسباب "تسييل" أصول صندوق التقاعد والمعاشات لسداد الرواتب التقاعدية المستحقة شهريا، وضرورة توفير بيانات كاملة عن مستويات الاقتراض من الصندوق واليات السداد تبعا لحجم المديونية، لضمان ديمومة الصندوق،

سابعا : تحليل مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي

تبعاً لكشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016، فان مراكز المسؤولية في الموازنة العامة 2016، تم تصنيفها وتجميعها في اربعة قطاعات رئيسية وهي :

1. **قطاع الحكم**، ويشمل (مكتب الرئيس، مؤسسات منظمة التحرير، لجنة الانتخابات المركزية، المجلس التشريعي، مجلس الوزراء، ديوان الرقابة، وزارة الداخلية والامن، ديوان الموظفين العام، وزارة المالية، شؤون القدس، المؤسسات غير الحكومية، المتقاعدون، النفقات العامة، خدمة الدين العام، الاحتياطات المالية، الهيئة العامة للمعابر والحدود، دائرة شؤون المفاوضات، السفارات، وزارة الخارجية، وزارة العدل، مجلس القضاء الاعلى، ديوان قاضي القضاة، المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام).
2. **قطاع البنية التحتية**، ويشمل (سلطة المياه، سلطة الطاقة، وزارة النقل والمواصلات، وزارة الاتصالات، وزارة الاشغال، وزارة الحكم المحلي، سلطة البيئة).
3. **القطاع الاقتصادي**، ويشمل (الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة السياحة، سلطة الاراضي، وزارة الاقتصاد، الهيئة العامة للمدن الصناعية، مؤسسة المواصلات، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، وزارة الزراعة).
4. **القطاع الاجتماعي**، ويشمل (وزارة التربية، وزارة الصحة، وزارة شؤون المرأة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة الاعلام، هيئة الاذاعة والتلفزيون، وكالة وفا، المجلس الاعلى للشباب والرياضة، وزارة الثقافة، دار الافتاء، وزارة الاوقاف، وزارة العمل).

ويظهر الجدول رقم (7) الموازنات المقدرة لكل قطاع من القطاعات الاربع مع بنودها التفصيلية

جدول رقم (7)

الموازنات المقدرة للقطاعات الاربع مع بنودها التفصيلية³⁰

البند	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	سلع وخدمات	نفقات تحويلية	اصول غير مالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل
قطاع الحكم	4,088,230	382,937	1,043,411	1,850,854	30469	176,060	7,571,960
قطاع البنية التحتية	174,772	16,393	60,810	185,000	1124.82	101,400	539,500
القطاع الاقتصادي	175,385	16,254	46,537	0	2,904	35,100	276,180
القطاع الاجتماعي	3,208,465	307,081	1,174,071	1,562,833	19692.1	84,775	6,356,917

³⁰ جداول كشف ابعاد الموازنة العامة 2016، الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية والتخطيط.

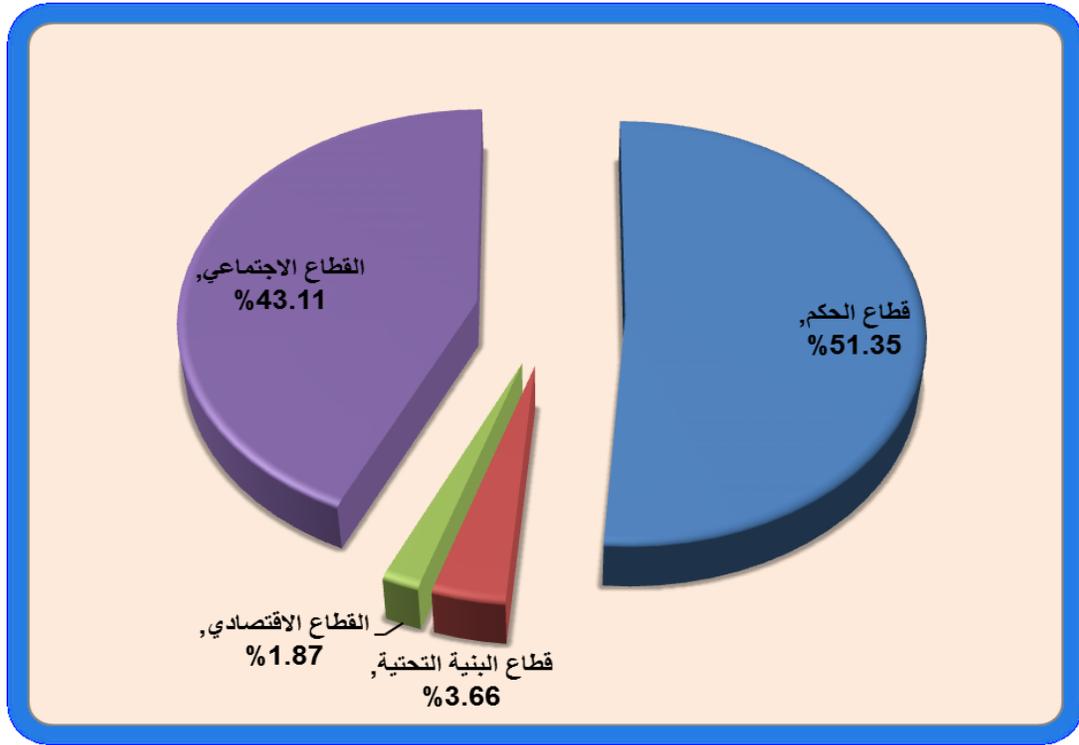
جدول رقم (8)

نسبة كل قطاع من الموازنة العامة 2016

القطاع	النسبة	الحكم	البنية التحتية	الاقتصادي	الاجتماعي
	%51.35	%3.66	%1.78	%43.11	

شكل رقم (8)

نسب القطاعات الاربعة من الموازنة العامة 2016



جدول رقم (9)

النسب المقارنة لبنود الموازنات الخاصة بكل قطاع من القطاعات الاربعة

البند	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	سلع وخدمات	نفقات تحويلية	اصول غير مالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
قطاع الحكم	%53.99	%5.06	%13.78	%24.44	%0.40	%2.33	%100.00
قطاع البنية التحتية	%32.40	%3.04	%11.27	%34.29	%0.21	%18.80	%100.00
القطاع الاقتصادي	%63.50	%5.89	%16.85	%0.00	%1.05	%12.71	%100.00
القطاع الاجتماعي	%50.47	%4.83	%18.47	%24.58	%0.31	%1.33	%100.00

- ويظهر من خلال تحليل ومقارنة الجداول رقم (7+8+9) والشكل رقم (9) ما يلي :
- قطاع الحُكم يستحوذ على حصة الاسد من اجمالي النفقات في الموازنة العامة، وبنسبة (51.35%) من اجمالي النفقات.
 - القطاع الاقتصادي جاء متذيلا نسبة القطاعات الاربعة من الموازنة العامة وبنسبة (1.78%) من اجمالي النفقات، يضم هذا القطاع (وزارتي الزراعة والاقتصاد الوطني، وعدة مراكز مسؤولية اخرى).
 - متوسط بند الرواتب والاجور لكافة القطاعات حوالي (50%) من اجمالي النفقات.
 - اكبر مبلغ للرواتب والاجور كان من نصيب قطاع الحُكم، وبلغت قيمته (4,088,320,000) شيكل، ويشكل نسبة (53.99%) من موازنة قطاع الحُكم الكلية، وما نسبته (27.73%) من اجمالي النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.
 - ادنى النفقات التطويرية كانت للقطاع الاجتماعي، ولم تتجاوز نسبة (1.33%) من الموازنة المخصصة لهذا القطاع.
 - بلغت مخصصات بند (النفقات التحويلية) في القطاع الاجتماعي نسبة (24.58%) علما بان القطاع الاجتماعي يتضمن وزارة الشؤون الاجتماعية، والتي تشكل النفقات التحويلية حوالي 94% من موازنة الشؤون الاجتماعية، ولكن كانت ايضا نسبة النفقات التحويلية في قطاع الحُكم (24.44%) من الموازنة المخصصة لذلك القطاع. ويشمل التحويلات لأغراض التقاعد.

موازنة الشؤون الخارجية :

تضمنت موازنة الشؤون الخارجية في السنوات السابقة على ثلاثة بنود وهي (وزارة الخارجية، السفارات، دائرة شؤون المفاوضات)، اما موازنة العامة 2016، فقد خصصت مركز مسؤولية مستقل لكل بند من البنود الثلاثة، حيث بلغت موازنة الشؤون الخارجية المقدرة (56,556,000) شيكل، في حين بلغت موازنة السفارات (221,486,000) شيكل، منها (95) مليون شيكل نفقات تشغيلية، و (15.5) مليون شيكل نفقات تحويلية.

ومن ضمن خطة التقشف والترشيد توجد ضرورة لدراسة مئات الملايين المنفقة على السفارات وتكاليفها التشغيلية والتحويلية، ومدى اولويتها، وضرورة الترشيح فيها، خاصة بالنفقات التشغيلية وبدلات السفر والامتيازات الخاصة.

موازنة مكتب الرئيس :

قَدّرت الموازنة العامة للعام 2016، موازنة مكتب الرئيس بمبلغ (235,603,000) شيكل، منها مبلغ (104,221,000) شيكل كرواتب واجور، كذلك يشير التقرير المالي الشهري التراكمي لوزارة المالية الفلسطينية ان ما انفق فعليا على بند الرواتب والاجور في مكتب الرئيس بلغ من 2015/1/1 وحتى 2015/11/30، مبلغ (103,832,000) شيكل³¹، كما ان التقرير الشهري التراكمي لشهر 2014/12، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/1/20، اشار الى ان ما انفق فعليا على بند الرواتب والاجور في مكتب الرئيس بلغ خلال العام 2014، مبلغ (111,216,000) شيكل³²، ومن خلال معادلة رياضية بسيطة، وباعتماد على متوسط الاجور المحتسب سابقا للموظفين في القطاع العام بشقيه المدني والامني من خلال ارقام الموازنة العامة 2014، وبتقسيم ما انفق في العام 2014 على متوسط الاجر الشهري، نجد ان عدد الموظفين في مكتب الرئيس ومراكز المسؤولية الفرعية التابعة له (مكاتب المحافظين) تبعا لتلك المعادلة يصل الى (2,360) موظف!! لذا توجد ضرورة لإيضاحات وتفصيلات عن اعداد الموظفين في مكتب الرئيس، وتكلفة رواتبهم الحقيقية، وهل تخضع جميعها لقانون الخدمة المدنية، ام هناك استثناءات وحالات خاصة!!

خلاصة وتوصية:

هناك تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات اخرى، كقطاع الحكم!! كما ان بند الرواتب والاجور ما زال يستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، 50% من النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالقطاع الاجتماعي والذي يضم الوزارات الثلاث الاكثر تماس مع المواطنين (التربية والتعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعية)، ان وجود مخصصات مالية مرتفعة جدا للنفقات التحويلية في بعض القطاعات يخلق حالة من التداخل والضبابية في التعامل مع هذا البند الحيوي.

³¹ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29

<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

³² التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/1/20

<http://www.pmf.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf>

توصية:

توجد ضرورة لإعادة النظر في الموازنات الخاصة بالشؤون الخارجية والسفارات وترشيد الإنفاق فيها، خاصة في بند النفقات التشغيلية والتحويلية، إضافة الى ضرورة شفافية البيانات حول اعداد الموظفين في مكتب الرئيس، وتكلفة رواتبهم الحقيقية، وهل تخضع جميعها لقانون الخدمة المدنية، ام هناك استثناءات وحالات خاصة؟

**موازنات مراكز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية (وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة،
وزارة الشؤون الاجتماعية)**

سيتم في دراسة الحالة هذه، مقارنة النفقات العامة للوزارات ومركز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية (وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة الشؤون الاجتماعية)، مع نفقات وزارة الداخلية الامن العام المقدرة في موازنة العامة 2016.

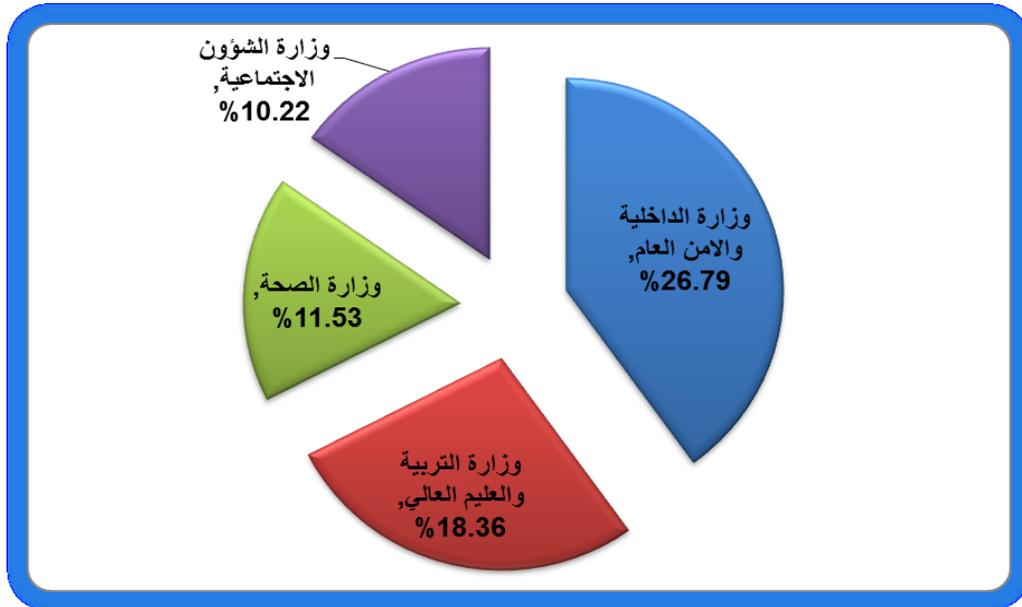
جدول رقم (10)

مقارنة النفقات المقدرة حسب مراكز المسؤولية - الموازنة العامة 2016 - ألف شيكل³³

نسبة النفقات من مجموع النفقات العامة %	الرواتب والاجور المخصصة	اجمالي النفقات المخصصة	البند
	ألف شيكل	ألف شيكل	
26.79%	3,267,214	3,950,740	وزارة الداخلية والامن العام
18.36%	2,131,799	2,706,847	وزارة التربية والتعليم العالي
11.53%	739,643	1,699,332	وزارة الصحة
10.22%	61,376	1,507,597	وزارة الشؤون الاجتماعية

شكل رقم (9)

مقارنة النفقات المقدرة حسب مراكز المسؤولية - الموازنة العامة 2016



³³ جداول كشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016- الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية والتخطيط

موازنة الداخلية والامن العام:

بلغت نسبة "الداخلية والامن الوطني" حوالي (27%) من اجمالي النفقات العامة في موازنة العام 2016، وخصص لها مبلغ (3,950,740,000) شيكل، منها (308,980,000) نفقات تشغيلية ، ولكن لا توجد تفصيلات في الموازنة العامة عن طبيعة الموازنة او طبيعة النفقات التشغيلية وتوزيعها؟ كلها تساؤلات هامة، توجد ضرورة لتعزيز شفافيتها نظرا للوزن النسبي الكبير الذي يحتله هذا المركز في الموازنة العامة.

جدول رقم (11)

مقارنة بنود النفقات المقدرة لمراكز المسؤولية الاجتماعية - الموازنة العامة 2016 - ألف شيكل³⁴

مركز المسؤولية	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	نفقات تشغيلية	نفقات تحويلية	اصول غير مالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل
وزارة التربية والتعليم العالي	2,131,799	209,452	194,596	120,000	1000	50,000	2,706,847
وزارة الصحة	739,643	65,425	868,099	15,300	9000	1,865	1,699,332
وزارة الشؤون الاجتماعية	61,376	6,039	11,398	1,427,533	250	1,000	1,507,597

جدول رقم (12)

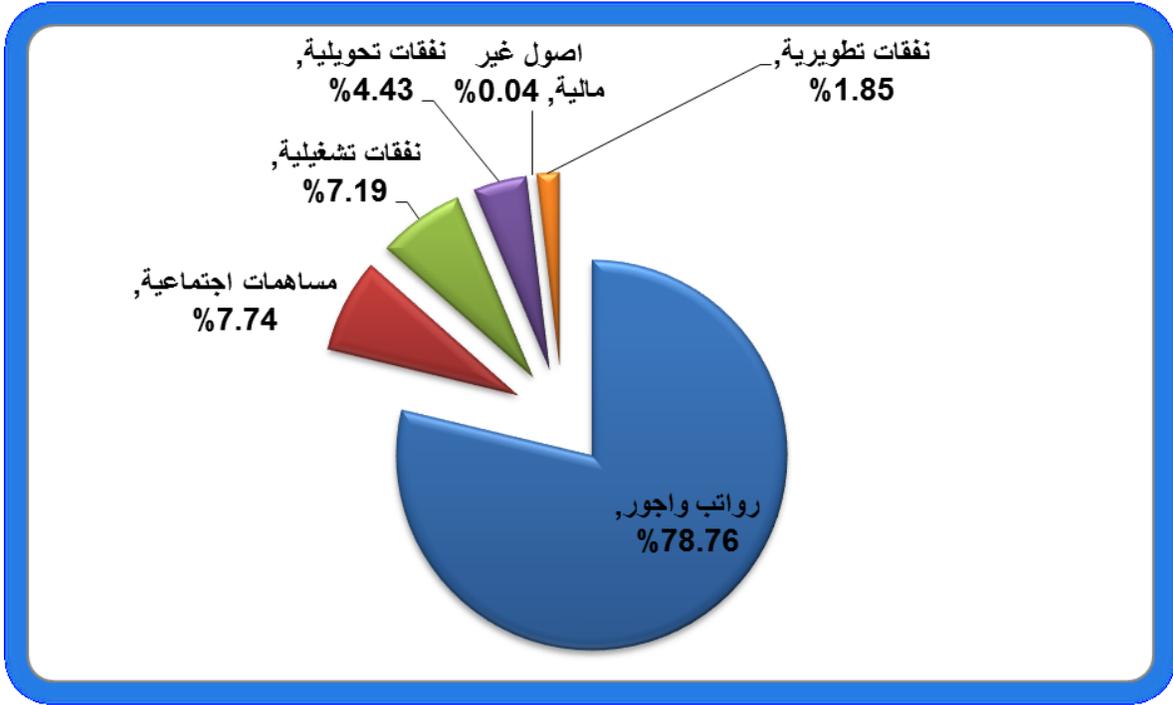
مقارنة نسب بنود النفقات المقدرة لمراكز المسؤولية الاجتماعية - الموازنة العامة 2016 - ألف شيكل

مركز المسؤولية	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	نفقات تشغيلية	نفقات تحويلية	اصول غير مالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	%	%	%	%	%	%	%
وزارة التربية والتعليم العالي	78.76%	7.74%	7.19%	4.43%	0.04%	1.85%	100%
وزارة الصحة	43.53%	3.85%	51.08%	0.90%	0.53%	0.11%	100%
وزارة الشؤون الاجتماعية	4.07%	0.40%	0.76%	94.69%	0.02%	0.07%	100%

³⁴ جداول كشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016- الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية والتخطيط

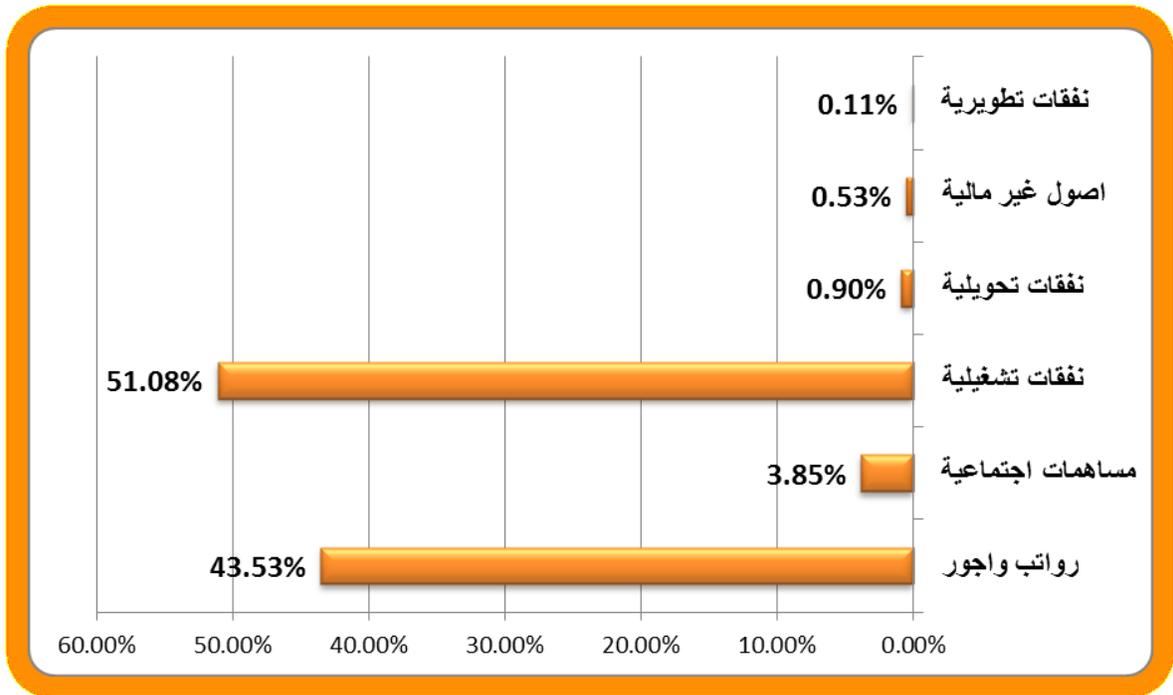
شكل رقم (10)

مقارنة نسب البنود المقدرة الخاصة بوزارة التربية والتعليم العالي - الموازنة العامة 2016



شكل رقم (11)

مقارنة نسب البنود المقدرة الخاصة بوزارة الصحة - الموازنة العامة 2016



شكل رقم (12)

مقارنة نسب البنود المقدرة الخاصة بوزارة الشؤون الاجتماعية - الموازنة العامة 2016



يتضح من خلال الجداول والاشكال السابقة ما يلي :

- استحوذت وزارة الداخلية والأمن العام على حوالي 26.79% من مجموع النفقات العامة، كما تشكل فاتورة الرواتب والأجور لوزارة الداخلية والأمن العام 82.70% من إجمالي النفقات المخصصة لها.
- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 18.36% من مجموع النفقات العامة.
- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 11.53%، من مجموع النفقات العامة.
- حصول وزارة الشؤون الاجتماعية على حوالي 10.22%، من مجموع النفقات العامة.
- النفقات التطويرية الخاصة بمراكز المسؤولية الاجتماعية متدنية جداً، وبلغت في أحسن الأحوال في وزارة التربية والتعليم العالي وبلغت (1.85%) فقط من موازنة التربية والتعليم، في حين لم تتجاوز نسبة 0.07% في موازنة الشؤون الاجتماعية!!! وكانت نسبتها من موازنة وزارة الصحة (0.11%).!!
- تشكل النفقات التحويلية نسبة (94.69%) من موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية، وما تبقى من الموازنة يتوزع على باقي النفقات، فهل يمكن تحقيق تنمية اجتماعية بموازنة كهذه!

- وزارة الشؤون الاجتماعية لا تتحكم بكل الموازنة المخصصة لها، وانما هناك مراكز مسئولية اخرى تتحكم بتلك المخصصات وخاصة التحويلية.

خلاصة :

ما زالت مخصصات الامن تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، وفي ذات الوقت فان مخصصات الوزارات ذات الشأن الاجتماعي تعاني من تشوّه في هيكلها وتوزيع نسب بنودها، وخاصة في ظل نسب النفقات التطويرية التي تؤول الى الصفر كما هو الحال في وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة، كذلك فان موازنة الشؤون الاجتماعية مضخمة بشكل مضلل، بسبب تضمينها على نفقات تحويلية تشكل معظم موازنتها، ولا تملك الوزارة حقيقة تحكم بتلك النفقات ومنها على سبيل المثال لا الحصر مخصصات تفريغات عام 2005.

ثامنا: عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة 2016

- الاحتياطات المالية :

تتضمن الموازنة العامة بند الاحتياطات المالية، وقدّرت الموازنة العامة 2016، هذا البند بمبلغ (55) مليون شيكل.

ومن خلال تحليل بسيط للسنوات السابقة، فقد قدّرت الاحتياطات المالية في الموازنة العامة 2014 بمبلغ (100) مليون شيكل، وقد قدّم قانون الموازنة العامة 2014، وصفا محددا لهذا البند وهو " يوجد بعض النفقات التي تطرأ خلال السنة المالية والتي لم يتم اخذها بعين الاعتبار عند اعداد الموازنة لذلك العام وبالتالي لا بد من توفير مخصص موازنة لمقابلة مثل هذه النفقات، واحيانا تكون هذه النفقات عمومية- تخص السلطة الوطنية الفلسطينية ككل ولا تخص مركز مسؤولية بعينه - حيث يتم تحميلها على النفقات الطارئة، كذلك بعض النفقات من الصعب وضعها تحت اي من مراكز المسؤولية وبالتالي يتم تحميلها على النفقات الطارئة"³⁵. انفق منها عمليا مبلغ (73.793) مليون شيكل³⁶ في العام 2014 تحت مسمى (نفقات تحويلية) أي للمساعدات الطارئة وغيرها، وفي موازنة العام 2015 قدّرت الاحتياطات المالية بمبلغ (55) مليون شيكل، تم انفاق (25.804) مليون شيكل من بند الاحتياطات المالية حتى تاريخ 2015/11/30³⁷، جميعها في مسمى (نفقات تحويلية)، وتم تقدير الاحتياطات المالية ايضا في مقترح موازنة العام 2016، بمبلغ (55) مليون شيكل، جميعها ايضا تحت مسمى (نفقات تحويلية)، فتوجد ضرورة لمعرفة اين تصرف هذه الملايين، خاصة وان بند النفقات التحويلية هام جدا لأنه متعلق بالتحويلات المالية والاعانات المالية والعينية للفقراء، والفئات الاكثر تهميشا والاقبل حظا في المجتمع الفلسطيني، وعدم وجود تفاصيل تتعلق ببند الاحتياطات المالية وكيفية انفاقها يؤثر سلبا على شفافية الموازنة العامة.

توصية :

توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تنفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

³⁵ قانون الموازنة العامة 2014 - الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية الفلسطينية، ص : 449.

³⁶ التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/1/20

<http://www.pmf.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf>

³⁷ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29

<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

- المجلس التشريعي الفلسطيني:

بلغت موازنة المجلس التشريعي الفلسطيني للعام 2016 (59.507) مليون شيكل، منها (16.193) مليون شيكل نفقات تشغيلية، كل هذا في ظل تعطل وشلل المجلس التشريعي منذ ما يقارب العشر سنوات، في ظل عجز الموازنة العامة، وارتفاع نسب البطالة والفقير. وخلال مراجعة سريعة لموازنات المجلس التشريعي الفلسطيني للأعوام 2014-2015-2016، تبعا لبيانات وزارة المالية الواردة في قانون الموازنة العامة للأعوام 2014-2015-2016، يظهر الجدول التالي :

جدول رقم (12)

الموازنة التقديرية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال الاعوام 2014-2015-2016

المجلس التشريعي الفلسطيني	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	نفقات تشغيلية	نفقات تحويلية	اصول غير مالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل
الموازنة المقدرة 2014	19,004	2,095	14,762	21,115	130	--	57,106
الموازنة المقدرة 2015	18,900	2,100	16,748	21,000	130	--	58,878
الموازنة المقدرة 2016	19,137	2,047	16,193	21,000	130	1,000	59,507

• لا تتوفر بيانات في تقارير وزارة المالية عن النفقات التطويرية في الموازنة المقدرة للعامين 2014-2015.

ومن خلال مراجعة التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية، نجد ان النفقات الفعلية للمجلس التشريعي الفلسطيني في العام 2015 والمحدّث لغاية 2015/11/30، كانت على النحو التالي :

جدول رقم (13)

الموازنة الفعلية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال الفترة من 2015/1/1-2015/11/30³⁸

المجلس التشريعي الفلسطيني	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	نفقات تشغيلية	نفقات تحويلية	اجمالي النفقات
المبلغ بالآف شيكل	16,767	1,824	7,258	14,054	39,903

³⁸ التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29 .
<http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>

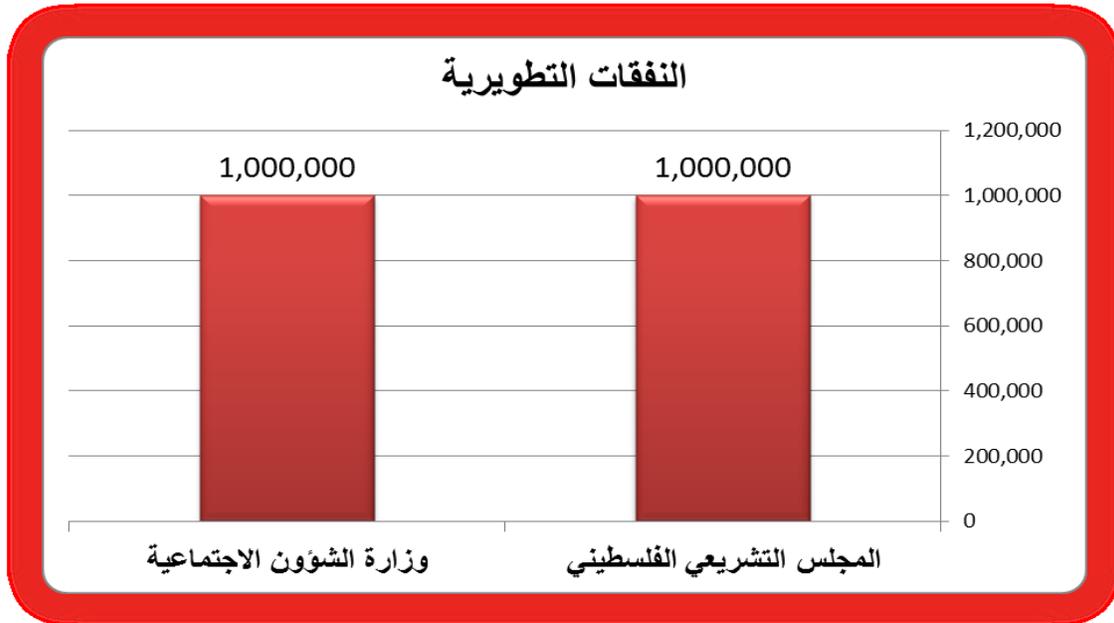
ويلاحظ من خلال الجداول السابقة ان المجلس التشريعي الفلسطيني، ورغم تعطله، وحالة الشلل التي يعاني منها منذ العام 2007، الا انه ما زال يستهلك من الموازنة العامة، وينسب كبيرة نسبيا، خاصة في بنود (النفقات التشغيلية والتحويلية) حيث بلغت نفقاتها المقدرة في موازنة العام 2016 (37,193) مليون شيكل.

فهل توجد اولوية لتلك النفقات في ظل خطة ترشيد وتشف؟ وما هي بنود صرف تلك النفقات في ظل تعطل المجلس التشريعي؟

ومن خلال مقارنة بسيطة للموازنة العامة المقدرة 2016، يلاحظ ان النفقات التطويرية للمجلس التشريعي الفلسطيني "المعطل" تساوي النفقات التطويرية لوزارة الشؤون الاجتماعية في فلسطين، كما يظهر في الشكل المرفق.

شكل رقم (13)

شكل مقارن للنفقات التطويرية في كل من المجلس التشريعي الفلسطيني ووزارة الشؤون الاجتماعية في موازنة العام 2016 - بالشيكال



فهل اولويات الانفاق التطويري في المجلس التشريعي الفلسطيني هي ذاتها مكافئة بقيمتها للانفاق التطويري في وزارة الشؤون الاجتماعية بكم اعمالها وخدماتها وتماسها مع المواطنين من ذوي الحالات المهمشة والاقبل حضا والاكثر فقرا، وكونها الوزارة ذات الصلة مع قطاعات واسعة من المجتمع؟

سؤال هام يرسم الاجابة من الحكومة، ووزارة المالية والتخطيط

- النفقات التحويلية :

عرّفت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرفا ثالثا، كذلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات أسر الشهداء والجرحى ومخصصات الاسرى"³⁹. ومن خلال تحليل النفقات العامة لموازنة 2016، فقط بلغت النفقات التحويلية (4,321.0) مليون شيكل، أي ما نسبته (30.09%) من اجمالي النفقات الجارية.

وبالتالي فان النفقات التحويلية تشكل ثاني اكبر بند للنفقات بعد الرواتب والاجور، وهي موجودة عمليا في معظم مراكز التكلفة وليس فقط في مراكز التكلفة التابعة للقطاع الاجتماعي، فعلى سبيل المثال بلغت في موازنة المجلس التشريعي (21) مليون شيكل، وبلغت في موازنة سلطة الطاقة (55) مليون شيكل، وفي موازنة السفارات (15.5) مليون شيكل، وفي موازنة مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية اكثر من (623) مليون شيكل.⁴⁰ وتبعا لموازنة العام 2016، فان بند النفقات التحويلية، موجود ومعتمد في (15) مركز مسؤولية من أصل (50) مجمل عدد مراكز المسؤولية.

فتوجد ضرورة لشفافية اكبر لهذا البند وتوضيح مكوناته التفصيلية، وتخصيصه في مركز مسؤولية يمكن مساءلتها عنه، توضيح اوجه صرفه، من اجل العمل على ترشيد الانفاق فيه اذا كان لجهات غير المستحقة له.

- تخصيص مراكز المسؤولية

تضمنت الموازنة العامة في السنوات الاخيرة دمج مخصصات مالية في مراكز مسؤولية غير مسؤولة عنها، ولا تملك تفاصيل عن تلك المخصصات، وهذا يؤدي الى خلط كبير في مساءلة تلك المراكز عن مخصصاتها، وايضا في مبدأ الشفافية في الانفاق العام، فعلى سبيل المثال، وتبعا لبيانات وزارة المالية الفلسطينية، فان وزارة الشؤون الاجتماعية ما زالت تتحمل نفقات تحويلية لقضايا خارج اختصاصها، ومنها تعويضات مالية منتظمة لتعيينات عام 2005، والتي استنفذت في موازنة العام 2013، مبلغ (213,219,384) شيكل، وما زالت تلك المخصصات محملة على مركز المسؤولية الخاص بالشؤون الاجتماعية في الموازنات اللاحقة.

³⁹ موازنة المواطن، 2013.

⁴⁰ جداول كشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016- الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية والتخطيط.

الفصل الثالث

الاستخلاصات والتوصيات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية :

- توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، وفقاً لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، وكذلك مشكلة في تطبيق القانون في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003. والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية 1998. وفي تراجع مستوى الشفافية ونهج المشاركة المجتمعية في دورة اعداد الموازنة العامة.

- ما تزال الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، تعاني من خلل هيكلي مزمن؛ يتمثل في وجود عجز كبير ناتج عن وجود فجوة كبيرة فيما بين جانبي الموازنة العامة النفقات والإيرادات بسبب تراكم تصاعدي لقيمة النفقات سنة بعد أخرى. وتراجع الدعم المالي للموازنة العامة من المنح والمساعدات الخارجية.

- في ضوء تضمّن موازنة العام 2016 لعجز مالي مركّب، ووجود فجوة تمويلية كبيرة نسبياً، وفي ظل اعلان الحكومة عن خطة تقشف، وعملياً تم الاعلان عن تلك الخطة في موازنة العام 2015، دون نتائج ذات اثر ملموس، حيث لم تُؤتِ خطة الحكومة أكلها، توجد ضرورة باعتماد خطة الترشيح والتقشف التي اعدّها الفريق بمنهجية علمية قائمة على رؤية تحليلية من اجل ردم الفجوة التمويلية في موازنة العام 2016.

- هناك تشوّه واضح في مبنى الموازنة العامة، حيث يوجد تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات اخرى، كما ان بند الرواتب والاجور ما زال يستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، اضافة الى ان النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالقطاع الاجتماعي والذي يضم الوزارات الثلاث الاكثر تماس مع المواطنين (التربية والتعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعية)، اضافة الى ان وجود مخصصات مالية مرتفعة جداً للنفقات التحويلية في اكثر من قطاع يخلق حالة من التداخل والضبابية في التعامل مع هذا البند الحيوي.

- تم تخفيض الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية لدعم الموازنة وكذلك للنفقات التطويرية، وهذا توجّه واقعي من الحكومة، ومع ذلك فإن المنح والمساعدات المقدرّة لكل من الموازنة العامة والنفقات التطويرية بلغت في موازنة العام 2016، مبلغ (3,881) مليون شيكل، وتبعاً لتحليل الموازنات للأعوام السابقة فإن هذه المبالغ لم تتوفر بشكل كامل كما هو في لمخطط، ومعظمها مرتبط بأجندات سياسية، فما هي بدائل الحكومة في حال لم تصل تلك الاموال، وخاصة ان النفقات التطويرية تعتمد عليها بشكل كبير.

- يلاحظ أن بند الرواتب والأجور ما زال ينقل كاهل الموازنة العامة، وبحاجة الى "تنقية" وشفافية ووضوح اكبر، من اجل ترشيد النفقات، خاصة وانه يشكل الوزن النسبي الاكبر للنفقات في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحيط به هالة من الغمض خاصة في اعداد الموظفين خارج التشكيلات الادارية المعتمدة، او مقدار بعض الرواتب لفئات معينة.

- توجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المخصص لصافي الإقراض (850) مليون شيكل، وعلى أي البنود سيصرف، وبناء على أي معايير، وذلك لضمان شفافية الموازنة. علماً بأن هذا البند له تأثير واضح على الموازنة العامة، وفي الاعوام الاخيرة به تزايد مضطرد، وتحيط به حالة غموض كبيرة، وهو مصدر لاستنزاف الموازنة العامة دون تفاصيل، وفي كل عام تكون القيمة الفعلية اكبر من المخصص وبشكل غير طبيعي، وتتفاى مع خطة الترشيح.

- يبدو ان الاقتراض من البنوك اضحى بند ثابت في الموازنات العامة، لذا توجد ضرورة لنشر تفاصيل عن الاقتراض من البنوك، وما هي الفوائد التي تدفع مقابلها، وما هي رؤية الحكومة لسدادها؟ ومع أي البنوك سيتم ووفق أي شروط؟ كلها اسئلة هامة توجد ضرورة لتوضيحها من قبل الحكومة من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة، خاصة وان التمويل البنكي بلغ اكثر من 2 مليار شيكل في موازنتي 2015 و 2016.

- يلاحظ أن هناك إشكالية في شفافية الموازنة فيما يتعلق بطبيعة الدين العام، حيث لم تتطرق موازنة العامة 2016، لتفاصيله، وما هي آليات السداد، والاعتبارات والمعايير التي سيتم اعتمادها لذلك، كما توجد ضرورة ان تتضمن موازنة 2016، تفاصيل عن اليات التعامل مع

ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الدين العام- المتأخرات- والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات) كون العلاقة بين القضايا الثلاث عضوية و مترابطة، ولها تأثير كبير على الواقع الفلسطيني، وعلى مستقبل المشهد الاقتصادي الفلسطيني.

- ما زالت مخصصات الامن تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، وفي ذات الوقت فان مخصصات الوزارات ذات الشأن الاجتماعي تعاني من تشوّه في هيكلها وتوزيع نسب بنودها، وخاصة في ظل نسب النفقات التطويرية التي تؤول الى الصفر كما هو الحال في وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة، كذلك فان موازنة الشؤون الاجتماعية مضخمة بشكل مضلل، بسبب تضمينها على نفقات تحويلية تشكل معظم موازنتها، ولا تملك الوزارة حقيقة تحكّم بتلك النفقات ومنها على سبيل المثال لا الحصر مخصصات تفرّغات عام 2005.

- توجد ضرورة لشفافية اكبر لبند الاحتياطات المالية، خاصة وانه يتم انفاق عشرات الملايين تحت هذا المسمى دون توضيحات، سوى انها نفقات تحويلية، وتعزيز نهج الترشيح والتشفيف فيها.

- توجد ضرورة كبيرة لشفافية اكبر فيما يتعلق بالوضع المالي لصندوق التقاعد والمعاشات، وحجم مديونية الحكومة، ولا يجوز ترحيل المشكلة عاما بعد عام دون شفافية كاملة لتلك العلاقة، خاصة وان الاعوام السابقة لم تتضمن انتظام في تحويل الدفعات الشهرية لهيئة التقاعد والمعاشات، كما توجد ضرورة لتوفير بيانات كاملة عن مستويات الاقتراض من صندوق التقاعد واليات السداد تبعا لحجم المديونية، لضمان ديمومة الصندوق، خاصة وان تسهيل اصول الصندوق يضرب صميم فكرة الاستثمار فيه

- على الرغم من اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لموازنة البرامج، الا ان هيكل الموازنة العامة، ما زال ضمن اطار موازنة البنود، خاصة التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية والتخطيط، وهي بنود مجملة مقسمة الى (رواتب واجور، مساهمات اجتماعية، استخدام السلع والخدمات، النفقات التحويلية، النفقات الرأسمالية، النفقات التطويرية) وهي بنود تحمل ارقام صمّاء دون تفصيلات او دون الربط بالبرامج او مدى تحقيق الاهداف، وهذا الامر يؤدي الى

تغيب بمبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة. كما ان اعداد مشروع الموازنة العامة 2016 جاء في ذات سياق اعداد الموازنات العامة السابقة، وبذات الخلل الهيكلي "البنبوي" فيها، حيث تركز الموازنة العامة على البنود والأرقام وليس البرامج واليات التنفيذ والعمل.

- ان المجلس التشريعي الفلسطيني، ورغم تعطله، وحالة الشلل التي يعاني منها منذ العام 2007، الا انه ما زال يستهلك من الموازنة العامة، وينسب كبيرة نسبيا، خاصة في بنود (النفقات التشغيلية والتحويلية) حيث بلغت نفقاتها المقدرة في موازنة العام 2016 (37,193) مليون شيكل، كما ان النفقات التطويرية للمجلس التشريعي الفلسطيني "المعطل" تساوي النفقات التطويرية لوزارة الشؤون الاجتماعية. فهل توجد اولوية لتلك النفقات في ظل خطة ترشيد وتكشف؟ وما هي بنود صرف تلك النفقات في ظل تعطل المجلس التشريعي؟

- تبعا لمعايير شراكة الموازنات العامة IBP، فان الوثائق الاساسية التي يجب ان تنشرها الحكومة والمتعلقة بالموازنة العامة غير منشورة، وهي : مقترح الموازنة العامة، موازنة المواطن، الموازنة المقررة، الحساب الختامي للموازنات السابقة، التقرير المدقق. وهذا الامر سيؤثر بشكل سلبي وكبير على شفافية الموازنة العامة في فلسطين مقارنة بالدول الاخرى حتى الاقل شفافية في العالم.

التوصيات

1. لا بد من التشدد والالتزام باحترام أحكام القانون الاساسي والملزم للجميع بما فيه وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة الفلسطينية بكافة مراحلها، وتقديم المشروع للمجلس التشريعي قبل شهرين من بداية العام الجديد، وكافة الاحكام القانونية الواردة في قانون الموازنة العامة.
2. ضرورة الإفصاح عن البيانات المالية التفصيلية، حيث أن غيابها فيه مخالفة للقانون ونصوصه الصريحة، وكذلك غيابها يشكل تراجعاً في مستوى شفافية الموازنة العامة.
3. ضرورة إتاحة الفرصة لنقاش مجتمعي حول الموازنة العامة قبل اقرارها، واحترام الحكومة لالتزاماتها بنهج الشراكة مع المجتمع المدني، خاصة وان اكبر مرد للموازنة العامة في فلسطين هو المواطن نفسه.
4. إتاحة الفرصة لمشاركة الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة في مراجعة مشروع الموازنة، تنفيذاً لسياسة السلطة الوطنية بإشراك الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، للاستفادة من الخبرات التراكمية لديهم.
5. في ضوء تضمّن موازنة العام 2016 لعجز مالي مركّب، وفي ظل اعلان الحكومة عن خطة تقشف، وعملياً تم الاعلان عن تلك الخطة في موازنة العام 2015، دون نتائج ذات اثر ملموس، حيث لم تُؤتِ خطة الحكومة أكلها، لذا توجد ضرورة باعتماد برنامج مخطط للترشيد والتقشف التي دعا اليها الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة بمنهجية علمية موضوعية.
6. ضرورة اعادة النظر في مبنى الموازنة العامة وتوزيع المخصصات للقطاعات المختلفة، وإيلاء اهتمام اكبر للقطاع الاجتماعي، واعادة توزيع الموازنات تبعاً للبرامج فيها، وبما يحقق التنمية الاجتماعية.
7. ضرورة توفير شفافية كاملة في بند النفقات التحويلية، نظراً لوزنه النسبي الكبير في مكونات الموازنة، وتماسه المباشر مع الفئات الاكثر تهميشاً والاقل حظاً في المجتمع.

8. فيما يتعلق بالمقاصّة، فانه هناك قضايا هامة يجب العمل على حلّها، وعدم التسليم بالأمر الواقع نظرا لأهميتها واثرها الكبير على الموازنة العامة، خاصة وانها اضحت حاليا المصدر الاكبر لإيرادات الموازنة العامة.

9. توجد ضرورة لتتقّية بند الرواتب والاجور، واعادة دراسة مدى التزام الموظفين بالتشكيلات الادارية المعتمدة.

10. توجد ضرورة لإيضاح سبب عدم قدرة الحكومة على لجم جماح "صافي الاقراض" رغم ضرورة ذلك، وهذا ما أكدته ايضا الحكومة ووزارة المالية في كل محفل، واعلنت صراحة التزامها بتخفيضه!! وتوجد ضرورة لمساءلة وزارتي المالية والحكم المحلي عن سبب ذلك، وتفعيل مبدأ الشفافية في هذا البند، وعن طبيعة التسويات مع البلديات والهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء وغيرها.

11. توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تتفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

12. ضرورة ان تتضمن موازنة 2016، تفاصيل عن اليات التعامل مع ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الدين العام- المتأخرات- والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات).

13. ضرورة ان تتضمن الموازنة العامة تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والامن الوطني تبعا لاستحوادا على اكبر المخصصات المالية، وخاصة في بند النفقات التشغيلية، وضرورة وجود تفصيلات عن موازنة مكتب الرئيس وخاصة في بند الرواتب والاجور واعداد الموظفين وسلم رواتبهم.

14. توجد ضرورة ان تتضمن الموازنة العامة 2016 (ملحق) بإجمالي الإيرادات المتحصلة والنفقات الخاصة بقطاع غزة، والنفقات التطويرية، وذلك من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة، وتوفير معلومات دقيقة ورسمية عن حجم الانفاق الرسمي في قطاع غزة، وكذلك ضرورة ان يتضمن

مقترح الموازنة العامة 2016 ملحق يشتمل على تفاصيل عن المخصصات المالية الخاصة بإعمار قطاع غزة، وبشكل شفاف وواضح.

15. توجد ضرورة ان تتضمن الموازنة العامة تفصيلات عن رواتب ومكافآت موظفي القطاع العام من الفئات الخاصة والخبراء والمستشارين واعدادهم، والتي لا تخضع رواتبهم لقانون الخدمة المدنية، وملحقاته المالية، من اجل شفافية هذا البند، وإعادة النظر في امتيازات كبار المسؤولين وسلم رواتب موظفي القطاع العام، وخاصة في القطاع الامني، وتقليص الفجوة بين الفئات لتحقيق العدالة الاجتماعية، وادراجه بشكل جدّي في خطة ترشيد النفقات والتكشف.

16. اعادة النظر في مخصصات المجلس التشريعي، وخاصة النفقات التشغيلية، في ظل شلل المجلس التشريعي وتعطله منذ حوالي العشر سنوات.

المراجع

(مرتبة حسب ورودها في ورقة العمل التحليلية)

- قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
- القانون الأساسي المعدل للعام 2003.
- جلسة مجلس الوزراء رقم (82) بتاريخ : 2015/12/2
- <http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID=3067>
- 9
- جداول كشف أبعاد الموازنة العامة 2016، الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية والتخطيط.
- قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
- الاصلاحات المالية والتحديات، من اصدارات وزارة المالية الفلسطينية 2015.
- جلسة طاولة مستديرة - معضلة صافي الاقراض الى اين ؟ - معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس" 2015.
- التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
- <http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf>
- التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/1/20
- <http://www.pmf.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf>
- قانون الموازنة العامة 2014 - الادارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية الفلسطينية، ص : 449.
- قرار بقانون رقم (2) للعام 2015، بشأن محلق قرار بقانون رقم (2) للعام 2014، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014.
- موازنة المواطن، 2013.
- مسودة موازنة المواطن 2014، من إصدارات الإدارة العامة للموازنة العامة - وزارة المالية الفلسطينية، 2014.
- موقع وزارة المالية الفلسطينية ، تاريخ الولوج الأخير 2016/1/13 ، <http://www.pmf.ps>